

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

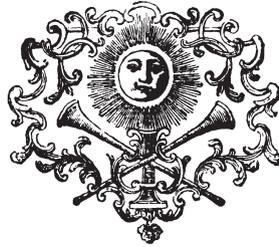


IL FEDERALISTA

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 ccb IT71 W030 6909 6061 0000 0007 243.

www.ilfederalista.eu

INDICE

<i>L'Unione europea e il ritorno della guerra. L'urgenza di dar vita a un'Europa federale, sovrana e democratica</i>	»	83
SERGIO PISTONE, <i>Il Manifesto di Ventotene e la nascita del Movimento Federalista europeo nella Resistenza italiana</i>	p.	89
JOSEP BORRELL, <i>80 anni del Manifesto di Ventotene e il futuro dell'Europa</i>	»	101
NOTE		
<i>L'Europa e l'Africa di fronte al cambiamento (Andrea Apollonio)</i>	»	110
<i>Russia e Cina unite per un nuovo ordine mondiale (Stefano Spoltore)</i>	»	115
INTERVENTI		
<i>A proposito di esercito e corpo di pace europei (Daniele Lugli)</i>	»	123
I DOCUMENTI		
<i>La posta in gioco dietro lo scontro tra Corte di Giustizia e Polonia (Publius)</i>	»	129
<i>La strategia dei federalisti per la riforma dell'Unione europea (Paolo Ponzano)</i>	»	132
<i>Verso una reale democrazia europea (Giulia Rossolillo)</i>	»	137
<i>La centralità della riforma della Commissione europea nel quadro istituzionale dell'UE (Salvatore Aloisio)</i>	»	144
<i>L'Unione europea e il ritorno della guerra. L'urgenza di dar vita a un'Europa federale, sovrana e democratica (Salvatore Aloisio, Paolo Ponzano, Giulia Rossolillo)</i>	»	157

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

L'Unione europea e il ritorno della guerra.

L'urgenza di dar vita a un'Europa federale, sovrana e democratica

La brutale aggressione della Russia all'Ucraina apre un nuovo capitolo nella storia europea e mondiale. Sancisce la fine definitiva dell'ordine di matrice liberale che dopo il crollo dell'URSS e della guerra fredda gli USA avevano costruito. Era un ordine fondato sull'ideologia che il mercato fosse la forza trainante dello sviluppo, che portasse con sé la democrazia e che creasse una interdipendenza sempre più stretta tale da spingere in direzione della cooperazione e del superamento del confronto geopolitico.

Su questa rivista abbiamo denunciato molte volte la miopia di questa visione che metteva la politica in subordine rispetto al commercio e propagandava di conseguenza la fine della centralità del ruolo di governo delle istituzioni statuali, sminuendo il concetto stesso di cittadinanza; abbiamo pertanto spesso sottolineato le falle sempre più evidenti di questo sistema, insieme al fatto che era una dottrina funzionale agli interessi degli USA e all'esercizio del loro nuovo potere globale dopo il crollo dell'URSS, pur riconoscendo ed elogiando i pregi della globalizzazione e il ruolo straordinario che ha avuto nello sviluppo di tanti paesi e regioni del mondo.

Tutto questo però appartiene ormai al dibattito sul passato. Il presente è segnato dall'aggressività feroce del regime di Putin in Europa, sia per il cambio di paradigma che comporta per la sicurezza non solo nel nostro continente, ma anche a livello globale, sia per gli effetti destinati a produrre sulla globalizzazione e conseguentemente sulla tenuta delle nostre economie, delle nostre società, e in ultima istanza della nostra democrazia.

Nessuno ha ancora risposte definite e chiare da proporre in questa fase. La nostra rivista esce in ritardo proprio per il bisogno di prendere il tempo per provare ad indicare qualche spunto di riflessione. L'unica certezza che ci pare evidente è la necessità di accelerare subito il

processo di riforma dell'Unione europea, per attrezzare il sistema politico-istituzionale europeo a fronteggiare una situazione che lo mette fortemente in pericolo. Ci pare chiaro che l'Europa deve usare la spinta di questa emergenza per fare i passi in direzione di una vera unità politica, che le permetta di elevarsi al livello di potenza continentale dotandosi della capacità, dell'autorevolezza e della forza necessarie per agire al proprio interno e nel mondo. Questo passaggio deve derivare dalle conclusioni della Conferenza stessa sul futuro dell'Europa, che ha visto emergere un dibattito importante in questo senso, cui ora è un dovere di tutti i soggetti coinvolti dare seguito.

Questa crisi, persino più delle precedenti, fa risaltare al tempo stesso i pregi dell'UE e le sue mancanze e vulnerabilità. I pregi sono quelli contro cui si scaglia Putin: un modello democratico di successo, attrattivo, che garantisce livelli elevati di benessere, di protezione sociale e di rispetto dei diritti delle persone, in nome dell'autodeterminazione degli individui; un progetto che è nato per stabilire la pace e superare il nazionalismo. È davvero insopportabile in queste condizioni per Mosca il fatto che il modello dell'UE sia vincente ai confini della Russia e sfidi così la concezione dispotica del regime putiniano, che si vanta di rovesciare i valori occidentali in nome dell'illiberalismo, di un'identità comunitaria chiusa che nega le diversità e i diritti dell'individuo e che ritiene la democrazia "un vizio". Al tempo stesso, i limiti fortissimi dell'Unione europea sono quelli di un'organizzazione ancora in gran parte di natura internazionale, nonostante il progetto e le ambizioni federali da cui è partita: sono ancora nazionali le politiche estere, le difese, il controllo del bilancio, nonostante la moneta unica (federale); l'UE non ha competenze in nessuna materia chiave della sovranità, neppure negli Affari interni, nonostante Schengen e l'abolizione delle frontiere interstatali tra la maggior parte dei paesi UE. In questo modo, con gli Stati che rimangono "i padroni dei Trattati", gli europei sono politicamente deboli e in più il nazionalismo non è sconfitto, perché non è ancora nata un'istituzione federale che lo superi, politicamente e storicamente, e che affermi nella storia un nuovo paradigma del governo democratico sovranazionale dell'interdipendenza. In questo modo l'UE rimane in bilico; di fronte alle minacce comuni sta trovando la capacità di cooperare per reagire, ma resta impotente nell'azione, non ha un peso efficace a livello internazionale, ha opinioni pubbliche vulnerabili e rischia di veder risalire le forze populiste e nazionaliste amiche di Putin. Proprio questa debolezza è un incentivo ulteriore ai piani di Putin, che sa che è possibile anche farci cadere.

L'Europa, per sopravvivere come Unione, non ha quindi alternative al compiere quei passaggi politico-istituzionali che sono essenziali (e che sono emersi nella Conferenza) per dare competenze, risorse e poteri effettivi alle istituzioni europee per agire nei campi cruciali che solo a livello europeo trovano l'adeguata dimensione di governo. L'UE ha bisogno di avere innanzitutto una vera politica estera, che ha sicuramente una premessa necessaria nell'approfondimento del coordinamento e della cooperazione tra governi, come sta avvenendo di fronte alla guerra; ma per realizzarsi in modo che cambi radicalmente il peso dell'Europa nel mondo deve diventare competenza di un effettivo governo europeo, responsabile di fronte ai due rami del parlamento a livello europeo. Solo creando quindi le condizioni per la nascita di un primo embrione di governo europeo di natura federale (che implica un potere europeo autonomo e democratico sia nel bilancio, con capacità di imposizione diretta a livello europeo, sia nell'attuare direttamente a livello europeo alcune politiche federali, tramite l'attribuzione al Parlamento europeo di poteri effettivi anche di controllo sull'esecutivo), si può fare il salto dal sistema intergovernativo attuale ad uno realmente europeo. Lo stesso vale per la difesa, per l'energia, per la politica migratoria, per alcuni aspetti della sanità. Abbiamo anche cercato, come Movimento federalista europeo, di elaborare, grazie al lavoro di un gruppo di giuristi di grande esperienza, una proposta organica di riforme puntuali in grado di cambiare la natura giuridica e politica dell'UE e di renderla capace di agire in modo efficace; riforme in grado di creare realmente una sovranità europea condivisa, da cui dipendono la vera autonomia strategica e l'indipendenza del nostro continente, pur nella gradualità del passaggio di competenze in alcuni settori che richiedono tempi più lunghi. Trovate il documento nelle pagine interne della rivista. È un contributo al dibattito e soprattutto al lavoro della Convenzione che speriamo possa avviarsi dopo la chiusura della Conferenza e produrre riforme incisive, di natura sostanzialmente costituente.

Resta, per concludere questo editoriale, il fatto, che – a confermare ulteriormente il bisogno urgente di avviare la nascita di un'unione politica federale – si sono aperte incognite che pesano come macigni sul nostro futuro, e che ci ritroveremo a dover affrontare nei prossimi anni. Questa guerra scatenata dalla Russia è parte di un attacco determinato contro ciò che ancora resta dell'egemonia americana a livello globale. Una delle cause scatenanti è stata sicuramente il fatto che gli USA manifestano sintomi profondi di crisi interna (basta ricordare

la polarizzazione della società americana, e il consenso che continua ad accompagnare Trump, incluso il suo tentativo di colpo di Stato nel gennaio 2021), e mostrano molte debolezze a livello internazionale. Il caos creato con il ritiro dall'Afghanistan ha sicuramente pesato molto, così come influisce la perdita di influenza e controllo in molte aree del mondo: non solo i vuoti lasciati, che stanno rafforzando le posizioni della stessa Russia (e di altre potenze minori regionali) e favorendo l'espansione dell'influenza cinese, come in Africa e in Medio Oriente; ma anche il minore affiatamento con paesi tradizionalmente alleati, e ora palesemente più determinati a muoversi in modo indipendente, dall'Arabia Saudita, all'India e al Pakistan, per non parlare dell'America Latina dove il processo era iniziato già da molto. In questo nuovo scenario cresce una guerra di potere che utilizza anche lo strumento dell'ideologia, e che, come tale, si fonderà anche sulla forza del consenso che i due sistemi riusciranno ad avere e a mantenere: l'Occidente da una parte, con i suoi sistemi politici liberali, democratici, caratterizzati da un PIL pro capite elevato, un'istruzione diffusa e sistemi avanzati di welfare; e la Cina e la Russia, dall'altro, con i loro regimi che tendono ormai al totalitarismo (con una degenerazione gravissima anche rispetto alle aperture che questi due Paesi avevano avviato nel passato).

Nonostante la forte interdipendenza che la globalizzazione aveva creato con il commercio, c'è la concreta possibilità che si arrivi alla scelta di fatto (in molti campi già iniziata) di sacrificare una fetta di sviluppo economico oggi per rendersi domani autonomi da quello che diventa sempre più "il blocco nemico" e poterlo così combattere meglio, per costruire un'egemonia piena. Se si va su questa strada, quale sistema si dimostrerà più forte, resistendo sul piano del consenso politico alla crisi economica che il decoupling e la rottura dell'interdipendenza comportano? Quale area del mondo sarà più forte, tenendo conto delle caratteristiche delle diverse società e delle diverse realtà demografiche?

Inoltre, la Russia usa spregiudicatamente la propaganda ideologica con la manipolazione della realtà sia verso la propria opinione pubblica, sia verso quella dei paesi antagonisti, per aprire breccie nel fronte del consenso dei paesi NATO, che sono anche chiamati, soprattutto in Europa, a rompere i loro legami e la loro interdipendenza con la Russia, e a pagare un prezzo economico pesante nell'immediato. È un fatto che la ripresa economica post-pandemica, e la stessa transizione ecologica, sono messi in grave pericolo a causa della guerra, e anche la

solidarietà tra paesi europei è destinata a diventare nuovamente complessa. In questo quadro, il rischio che le nostre società si spacchino e che politici amici di Mosca prendano il potere in alcuni Stati europei è tremendamente reale.

Al tempo stesso, sul piano della sicurezza, il nuovo scenario (che ci riporta direttamente al secolo scorso e alle due guerre mondiali) con il ritorno della guerra di aggressione ad un paese sovrano, per occuparne parte del territorio e assumere il controllo tramite l'installazione di un governo fantoccio, che nuove sfide pone? Stiamo assistendo al fatto che il paese aggressore usa il possesso delle armi nucleari – che minaccia di usare se direttamente sfidato – come forma di ricatto per non far entrare in guerra la NATO a fianco dell'agredito. Gli USA alzano i toni contro Putin, forse, anche per coprire questo fatto nuovo, che li rende meno credibili, e quindi più deboli, anche nella prospettiva di possibili scontri con la Cina nell'area del Pacifico. È un fatto che sconfiggere Putin in Ucraina – e quindi incrementare il supporto anche in termini militari all'Ucraina – in questo quadro è assolutamente cruciale, anche per smontare la narrativa del bluff dell'Occidente che non è in grado di intervenire per difendere i propri amici e i valori che propugna.

Per gli europei questo nuovo scenario che Putin ha aperto con l'aggressione in Ucraina è un incubo. Abbiamo costruito il sistema dell'UE sulla fiducia nell'ideologia del mercato come vettore dello sviluppo del sistema internazionale. Abbiamo costruito, per scelta e per ragioni strutturali legate alla nostra realtà di area scarsamente dotata di materie prime, un'interdipendenza con i Paesi che ora ci minacciano che ci rende particolarmente vulnerabili. Non abbiamo saputo sviluppare – a causa della nostra persistente assenza di unità politica e quindi di visione e volontà di azione – una politica di partenariato efficace verso quei paesi terzi che sarebbero cruciali per il nostro sviluppo e che spesso abbiamo lasciato nelle mani di Cina e Russia. Abbiamo affidato agli USA la gestione dei rapporti internazionali e la nostra sicurezza, subendo i contraccolpi del mutare dei loro interessi e della loro capacità di governare il mondo. In una parola, siamo il vaso di coccio di un Occidente che rischia di suicidarsi in una contrapposizione di tipo bipolare “Occidente vs Autocrazie”; e non abbiamo strumenti per promuovere un nuovo assetto che, pur evitando il decoupling, sappia opporsi alle autocrazie, rafforzare la democrazia e i legami tra Paesi che non vogliono entrare nella sfera di influenza dei nuovi totalitarismi. Per far questo occorrerebbe la forza politica di offrire ai paesi che scel-

gono la democrazia la condivisione di nuove istituzioni internazionali democratiche e sovranazionali, con cui governare insieme alcune sfide esistenziali, dal cambiamento climatico alla salute; e di usare con le autocratie la forza dei vantaggi portati dall'interdipendenza e dal mercato globale per mantenere forme di interscambio che evitino la totale contrapposizione.

Ecco perché il compito ora dell'Unione europea è quello di costruire rapidamente un'unione politica che permetta di fare investimenti ingenti e politiche europee efficaci e lungimiranti in materia di sviluppo, per la transizione energetica ed ecologica, per lo sviluppo del settore digitale, per creare una politica estera e di sicurezza, una capacità militare autonoma, per diventare un pilastro man mano paritario con gli USA nella NATO e dare una nuova guida alla politica internazionale. Occorre farlo senza farsi bloccare dai veti dei paesi contrari, che possono rimanere nell'attuale mercato senza rinunciare a ciò che oggi l'UE offre, senza però impedire di andare avanti a chi capisce che il nuovo quadro mondiale necessita la nascita di una potenza europea.

Combattere con determinazione e coraggio per la liberazione dell'Ucraina e aprire una vera e profonda riforma dei Trattati: questo devono fare oggi gli europei. Ora o mai più, è veramente la realtà del momento che stiamo vivendo, e che non possiamo permetterci di sottovalutare neanche per un attimo.

Il Federalista

Il *Manifesto di Ventotene* e la nascita del Movimento federalista europeo nella Resistenza italiana*

SERGIO PISTONE

La Resistenza italiana (come in generale la Resistenza europea) è caratterizzata da un ampio e sistematico dibattito sulla questione dell'unità europea¹. Tutte le forze politiche antifasciste (con l'eccezione dei comunisti) presero posizione nei loro programmi a favore della federazione europea. Ma il fatto più significativo è la nascita del Movimento federalista europeo (MFE)², cioè del più importante fra i movimenti per l'unità europea costituitisi in quel periodo, e che ha avuto un ruolo centrale nella lotta per la federazione europea non solo in Italia, ma in Europa durante la Resistenza e poi dopo la guerra fino ad oggi. Do qui di seguito le informazioni essenziali sulla formazione e l'azione del

^{*} In occasione dell'80° anniversario del Manifesto di Ventotene pubblichiamo la traduzione italiana di una relazione di Sergio Pistone al convegno *Visions of Europe in the Resistance* svoltosi a Genova lo scorso anno e i cui atti saranno stampati entro quest'anno.

¹ Si vedano: W. Lipgens (a cura di), *Europa-Foederationsplaene der Widerstandsbewegungen 1940-1945*, Muenchen, Oldenbourg, 1968; Id. (a cura di), *Documents on the History of European Integration, Volume 1, Continental Plans for European Union 1939-1945*, Berlin-New York, Walterde Gruyter, 1985; S. Pistone (a cura di), *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 1975; Id., *L'Italia e l'unità europea*, Torino-Bologna, Loescher, 1982; Federazione Italiana Associazioni Partigiane, *L'idea di Europa nel movimento di liberazione 1940-1945*, Roma, Bonacci, 1986; R. Cinquanta, "Partigiani di tutta Europa, unitevi!" – *L'ideale dell'Europa unita nelle riviste clandestine della Resistenza italiana*, Bologna, Il Mulino, 2020.

² Va ricordato che nel gennaio 1945 nella Firenze appena liberata fu costituita su iniziativa di Paride Baccarini l'Associazione Federalisti Europei, a cui aderirono, tra gli altri, Piero Calamandrei, Giacomo Devoto e Enzo Enriquez Agnoletti. L'AFE fu incorporata, poco dopo la fine della guerra, nel MFE. Cfr. P. Graglia, *Altiero Spinelli*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 284-293.

MFE nel corso della seconda guerra mondiale e soprattutto sui suoi principi-guida.

Il punto di partenza è l'elaborazione, completata nell'agosto 1941, del *Manifesto di Ventotene*, che costituisce il documento fondatore della lotta dei movimenti per l'unificazione federale europea, mentre la *Dichiarazione Schuman* del 9 maggio 1950 costituisce il documento fondatore del processo di unificazione europea sviluppatosi sulla base delle Comunità europee³.

L'autore principale del *Manifesto*, scritto nell'isola di Ventotene – dove erano confinati quasi un migliaio di antifascisti – e il cui titolo completo è *Per un'Europa libera e unita. Progetto di un manifesto*, è stato Altiero Spinelli⁴.

Nato nel 1907, egli aveva cominciato la sua attività politica nelle file del Partito Comunista d'Italia e, proprio in quanto segretario giovanile di questo partito per l'Italia centrale, fu condannato nel 1927 a dieci anni di carcere e quindi al confino (prima a Ponza e poi a Ventotene), da cui fu liberato nell'agosto del 1943 in seguito alla caduta del regime fascista. Uscito dal PCI nel 1937, soprattutto in seguito a una tormentata riflessione sull'esperienza dello Stato sovietico, giunse, attraverso la lettura di Alexander Hamilton⁵ (il più importante dei padri fondatori della Costituzione federale americana del 1787) e dei federalisti con-

³ Cfr. S. Pistone, *La prospettiva federale della Dichiarazione Schuman*, L'Unità Europea, 35 n. 3, 2010.

⁴ Su Altiero Spinelli in generale e sulla genesi del Manifesto di Ventotene si vedano i seguenti scritti di Spinelli: *Come ho tentato di diventare saggio*, Bologna, Il Mulino, 2006; *Discorsi al Parlamento europeo 1976-1986*, a cura di P.V. Dastoli, Bologna, Il Mulino, 1981; *Diario europeo, 1948-1969*, *Diario europeo, 1970-76*, *Diario europeo, 1976-1986*, a cura di E. Paolini, Bologna, Il Mulino, 1989, 1991, 1992; *Il progetto europeo*, Bologna, Il Mulino, 1985; *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa*, a cura di S. Pistone, Bologna, Il Mulino, 1989; *L'Europa tra Ovest e Est*, a cura di C. Merlini, Bologna, Il Mulino, 1990; *La crisi degli Stati nazionali*, a cura di L. Levi, Bologna, Il Mulino, 1991; *Il Manifesto di Ventotene*, Bologna, Il Mulino, 1991; *Machiavelli nel secolo XX – Scritti del confino e della clandestinità. 1941-1944*, a cura di P. Graglia, Bologna, Il Mulino, 1993; *La rivoluzione federalista. Scritti 1944-1947*, a cura di P. Graglia, Bologna, Il Mulino, 1996; *Europa terza forza. Scritti 1947-1954*, a cura di P. Graglia, Bologna, Il Mulino, 2000. Cfr. inoltre: E. Paolini, *Altiero Spinelli. Appunti per una biografia*, Bologna, Il Mulino, 1988; Id. *Altiero Spinelli. Dalla lotta antifascista alla battaglia per la Federazione europea*, Bologna, Il Mulino, 1996; L. Levi (a cura di), *Altiero Spinelli and federalism in Europe and in the world*, Milano, F. Angeli, 1990; L. Angelino, *Le forme dell'Europa. Spinelli o della federazione*, con prefazione di T. Padoa-Schioppa, Genova, Il Melangolo, 2003; P. Graglia, *Altiero Spinelli, op. cit.*; U. Morelli (a cura di), *Altiero Spinelli: il pensiero e l'azione per la federazione europea*, Milano, Giuffrè, 2010; C. Rognoni Vercelli, P.C. Fontana e D. Preda (a cura di), *Altiero Spinelli, il federalismo europeo e la Resistenza*, Bologna, Il Mulino, 2012.

⁵ Cfr. A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *Il federalista (1787)*, ultima edizione italiana, Bologna, Il Mulino, 1998, con una introduzione di L. Levi.

temporanei (soprattutto Luidi Einaudi⁶ e Lionel Robbins⁷), oltre che dei teorici moderni e contemporanei della ragion di Stato⁸, in particolare Hegel, Ranke, Trietschke, Seeley, Max Weber, Meineke e Fueter), al federalismo europeo. Per questa idea si impegnò fino alla sua morte, avvenuta nel 1986, quando da dieci anni era membro del Parlamento europeo.

Alla redazione del *Manifesto* ha fornito un importante contributo Ernesto Rossi⁹, il quale fu tra i fondatori e principali animatori di Giustizia e Libertà e poi del Partito d'Azione, e già nel 1937 aveva iniziato una lucida riflessione sul tema degli Stati Uniti d'Europa. Il testo del *Manifesto* è stato anche il risultato di un ampio dibattito, durato alcuni mesi, con Eugenio Colorni¹⁰ e sua moglie Ursula Hirschmann¹¹, al quale partecipò un gruppo di confinati che dettero la loro adesione al *Ma-*

⁶ Spinelli poté leggere due articoli di Einaudi contenenti una critica federalista nei confronti della Società delle Nazioni, scritti nel 1918 in *Il Corriere della Sera*. Questi articoli furono successivamente raccolti in L. Einaudi, *La guerra e l'unità europea*, Milano, Comunità, 1948. Si vedano anche S. Pistone, *Le critiche di Einaudi e di Agnelli e Cabiani alla Società delle Nazioni nel 1918*, in S. Pistone (a cura di), *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*, op. cit., e U. Morelli, *Contro il mito dello Stato sovrano. Luigi Einaudi e l'unità europea*, Milano, F. Angeli, 1990.

⁷ Cfr. L. Robbins, *Le cause economiche della guerra (1939)*, trad. it., Torino, Einaudi, 1944. Si vedano inoltre: Id., *Il federalismo e l'ordine economico internazionale* (che contiene i più importanti scritti federalisti di Robbins), a cura di G. Montani, Bologna, Il Mulino, 1985; F. Rossolillo, *La scuola federalista inglese*, in S. Pistone, *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*, op. cit..

⁸ Cfr.: S. Pistone, *F. Meinecke e la crisi dello Stato nazionale tedesco*, Torino, Giappichelli, 1969; Id. (a cura di), *Politica di potenza e imperialismo. L'analisi dell'imperialismo alla luce della dottrina della ragion di Stato*, Milano, F. Angeli, 1973; Id., *Ragion di Stato, Relazioni internazionali, Imperialismo*, Torino, CELID, 1984; Id., *Political Realism, Federalism and the Crisis of World Order*, *The Federalist*, 58, n. 1, (2016); M. Albertini e S. Pistone, *Federalism, raison d'Etat and peace*, Pavia, The Altiero Spinelli Institute for Federalist Studies, 2001.

⁹ Cfr. E. Rossi, *Miserie e splendori del confino di polizia. Lettere da Ventotene, 1939-1943*, a cura di M. Magini, Milano, Feltrinelli, 1981; G. Armani, *Ernesto Rossi, un democratico ribelle*, Parma, Guanda, 1973; G. Fiori, *Una storia italiana. Vita di Ernesto Rossi*, Torino, Einaudi, 1997; L. Strik Lievers (a cura di), *Ernesto Rossi. Economista, federalista, radicale*, Venezia, Marsilio, 2001; E. Rossi, *Gli Stati Uniti d'Europa (1944)*, edizione anastatica a cura di S. Pistone, pubblicata dalla Consulta Europea del Consiglio regionale del Piemonte, Torino, Celid, 2004; A. Braga, *Un federalista giacobino. Ernesto Rossi pioniere degli Stati Uniti d'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2001; A. Braga e S. Michelotti (a cura di), *Ernesto Rossi. Un democratico europeo*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2009.

¹⁰ Su Eugenio Colorni, che fu ucciso dai fascisti nel maggio 1944, si veda L. Solari, *Eugenio Colorni, ieri e sempre*, Venezia, Marsilio, 1980 e F. Zucca (a cura di), *Eugenio Colorni federalista*, Manduria, Lacaita, 2011.

¹¹ Di Ursula Hirschmann, che divenne la moglie di Altiero Spinelli, si veda *Noi senza patria*, Bologna, Il Mulino, 1993.

nifesto, e cioè Dino Roberto, Enrico Giussani, Giorgio Braccialarghe, Arturo Buleghin e lo studente sloveno Lakar.

Subito dopo la redazione del *Manifesto*, i suoi autori iniziarono l'azione diretta a diffondere le sue tesi negli ambienti della Resistenza e a porre in tal modo le basi per la costituzione del MFE, che avrebbe dovuto rappresentare il soggetto politico indispensabile per il successo della battaglia per la federazione europea.

Già a partire dal luglio 1941, una prima versione dattiloscritta del Manifesto (il cui testo, scritto da Rossi su cartine da sigaretta, fu trasferito sul continente, nascosto in un pollo, da Hursula Hirschmann, Ada Rossi — moglie di Ernesto — e dalle sorelle di Spinelli Fiorella e Gigliola, che avevano possibilità di accesso all'isola di Ventotene) cominciò a circolare a Roma, a Milano e, quindi, un po' dovunque, al punto che se ne trovano tracce in Svizzera già nel 1942, nello stesso anno in Francia, dove fu fatto conoscere a Silvio Trentin¹² e, nel 1943, negli ambienti antinazisti tedeschi, nei quali fu diffusa una traduzione, opera della Hirschmann.

Il lavoro politico svolto nei due anni successivi all'elaborazione del *Manifesto*, e che a partire dal maggio 1943 poté avvalersi dell'importante strumento rappresentato dalla pubblicazione clandestina de *L'Unità Europea*¹³, trovò, nei quarantacinque giorni di Badoglio, durante i quali furono liberati Spinelli e Rossi, il suo sbocco nella fondazione formale del MFE. Ciò avvenne precisamente nel corso di un convegno clandestino svoltosi nella casa di Mario Alberto Rollier il 27-28 agosto 1943 a Milano, al quale parteciparono Spinelli, Rossi, Colorni, Leone Ginzburg, Ursula Hirschmann, Ada Rossi, Mario Alberto Rollier, Rita Rollier, Gigliola Spinelli, Fiorella Spinelli, Franco Venturi, Guglielmo Jervis, Vindice Cavallera, Manlio Rossi Doria, Vittorio Foa, Enrico Giussani, Dino Roberto, Giorgio Braccialarghe, Arturo Buleghin, Arialdo Banfi, Giangio Banfi, Luisa Usellini e l'architetto Belgioioso. Mancavano all'appuntamento Guglielmo Usellini e Cerilo Spinelli (che, assieme a Colorni, curarono la stampa clandestina de *L'Unità Europea*) perché erano stati arrestati fra la fine di luglio e l'inizio di agosto mentre

¹² Su Trentin si veda C. Malandrino, *Critica dello Stato-nazione ed Europa nel pensiero federalista di Silvio Trentin*, in C. Rognoni Vercelli, P. G. Fontana e D. Preda, *Altiero Spinelli, il federalismo europeo e la Resistenza*, op. cit..

¹³ Cfr. S. Pistone, "L'Unità Europea", *giornale del Movimento Federalista Europeo*, in D. Preda, D. Pasquinucci, L. Tosi (a cura di), *Le riviste e l'integrazione europea*, Padova, Cedam, 2016. La raccolta di *L'Unità Europea* (1943-1954) è stata ripubblicata in edizione anastatica a cura di S. Pistone, dalla Consulta Europea del Consiglio Regionale del Piemonte nel 2000 presso la CELID.

distribuissero volantini che contenevano l'invito a prepararsi alla guerra contro i nazisti¹⁴. Il convegno si concluse con l'approvazione di un documento che traduceva in indicazioni programmatiche e organizzative gli orientamenti contenuti nel *Manifesto* e negli altri scritti federalisti elaborati nel frattempo, e che precisava tra l'altro in modo definitivo, chiudendo una discussione svoltasi fra i federalisti successivamente alla redazione del *Manifesto*, che il MFE doveva essere non un partito, bensì un movimento aperto agli appartenenti a tutte le correnti politiche democratiche, ma rigorosamente autonomo dai partiti.

Su queste basi il MFE sviluppò la sua azione politica a partire dalla Resistenza armata dopo l'8 settembre (in cui morirono tre dei fondatori: Eugenio Colorni, Leone Ginzburg, Guglielmo Jervis) fino ad oggi. Sotto la guida di Spinelli fino ai primi anni Sessanta, e poi di Mario Albertini fino alla morte nel 1997, esso è diventato il più importante dei movimenti per l'unità europea, dando un contributo decisivo alla costituzione (avvenuta nel 1946) e all'attività dell'Unione dei Federalisti Europei, cioè del movimento sopranazionale che unisce tutti i federalisti europei, e quindi alla costituzione (avvenuta nel 1948) e all'attività del Movimento Europeo¹⁵. Il MFE ha in effetti costantemente perseguito con una incrollabile coerenza la creazione di un vero e proprio Stato federale europeo (che avrebbe dovuto comprendere progressivamente l'intera Europa) e la convocazione di una assemblea costituente europea democraticamente rappresentativa come metodo insostituibile per giungere effettivamente all'unificazione irreversibile dell'Europa. Ed ha inoltre svolto – grazie alle sue capacità teoriche di analisi della problematica dell'unificazione europea e alle capacità pratiche di mobilitazione dell'opinione pubblica e delle forze politiche ed economico-sociali interessate all'unità europea – un ruolo indiscus-

¹⁴ Sulla fondazione e sulla storia del MFE si vedano in particolare: M. Albertini, A. Chiti-Batelli, G. Petrilli, *Storia del federalismo europeo*, a cura di E. Paolini, Torino, ERI, 1973; L. Levi e S. Pistone, *Trent'anni di vita del MFE*, Milano, F. Angeli, 1973; S. Pistone (a cura di), *I movimenti per l'unità europea. 1945-1954*, Milano, Jaca Book, 1992; Id. (a cura di), *I movimenti per l'unità europea. 1954-1969*, Pavia, Università di Pavia, 1996; Id., *Europeismo*, in *L'eredità del Novecento*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 2000; L. Levi e U. Morelli, *L'unificazione europea*, Torino, CELID, 1994; A. Landuyt e D. Preda (a cura di), *I movimenti per l'unità europea. 1970-1986*, Bologna, Il Mulino, 2000; C. Rognoni Vercelli, *Mario Alberto Rollier. Un valdese federalista*, Milano, Jaca Book, 1991; S. Pistone, *Seventy Years of the European Federalist Movement (1943-2013)*, *The Federalist*, 55 n. 1 (2013); S. Pistone, *The Union of European Federalists*, Milano, Giuffrè, 2008; D. Preda (a cura di), *Altiero Spinelli e i movimenti per l'unità europea*, Padova, Cedam, 2010.

¹⁵ Cfr P. Caraffini, *Costruire l'Europa dal basso. Il ruolo del Consiglio Italiano del Movimento Europeo (1948-1985)*, Bologna, Il Mulino, 2008.

so di leadership, sul piano sovranazionale, della lotta per la costruzione dal basso dell'unità europea.

Per cogliere questo ruolo, occorre ora conoscere nella loro essenza i principi-guida del MFE che sono contenuti nel *Manifesto* e negli altri scritti federalisti della Resistenza italiana¹⁶. Volendo riassumere in una formula l'aspetto innovativo del messaggio del MFE, ritengo debba essere sottolineato, come ha fatto da par suo Norberto Bobbio nello scritto ricordato nella nota 16, che con Spinelli l'idea della federazione europea si trasformò per la prima volta in un concreto programma politico. In altre parole si istituì un nesso organico fra una chiarificazione teorica, estremamente lucida e di grande respiro, delle ragioni per cui si doveva realizzare la federazione europea e delle precise indicazioni strategiche ed organizzative che dovevano guidare l'azione di un movimento politico avente come unico obiettivo il federalismo sopranazionale. La solidità di questo discorso permetterà al MFE e ai partner europei ad esso collegati e da esso influenzati di presentarsi da allora in poi con una fisionomia autonoma rispetto alle organizzazioni politiche tradizionali e di esercitare nel dopoguerra un'influenza effettiva sul processo di unificazione europea. Per cogliere ciò in modo adeguato, occorre distinguere analiticamente l'aspetto teorico e l'aspetto strategico organizzativo delle tesi contenute nel *Manifesto*.

Per quanto riguarda l'aspetto teorico, la sua originalità è riassumibile nella convinzione che la creazione della federazione europea – intesa come prima e insostituibile tappa storica in direzione della costruzione della federazione mondiale – costituisca l'obiettivo politico prioritario della nostra epoca, la condizione cioè per evitare la fine della civiltà e

¹⁶ Il testo del *Manifesto* a cui si fa qui riferimento è stato pubblicato clandestinamente a Roma nel gennaio del 1944 assieme a due straordinari saggi di Spinelli, *Gli Stati Uniti d'Europa e le varie tendenze politiche* (scritto nella seconda metà del 1942) e *Politica marxista e politica federalista* (scritto fra il 1942 e il 1943). Il volume, intitolato *Problemi della federazione europea*, reca le iniziali A.S. e E.R., ed è stato curato da Eugenio Colorni che ha scritto anche una prefazione molto acuta, e il cui nome non compare assieme a quelli di Spinelli e Rossi per ragioni di lotta clandestina. I due saggi di Spinelli e l'introduzione di Colorni, a parte il loro valore in sé, permettono di comprendere più compiutamente l'originalità delle tesi contenute nel *Manifesto* rispetto alle ideologie politiche dominanti. Del volume del 1944 esiste una riproduzione anastatica a cura della Consulta Europea del Consiglio Regionale del Piemonte (Celid, Torino, 2000) che contiene anche il testo della relazione che Norberto Bobbio ha tenuto a Milano il 21 ottobre 1973 in occasione del trentesimo anniversario della fondazione del MFE. Questo testo contiene in effetti un inquadramento di eccezionale lucidità delle tesi elaborate dal MFE nell'ambito del dibattito politico e culturale della Resistenza. Il volume del 1944 è stato anche pubblicato nel 2006 negli Oscar Mondadori con il titolo *Il Manifesto di Ventotene*, con una presentazione di Tommaso Padoa Schioppa e un saggio di L. Levi.

il ritorno alla barbarie. Questa convinzione può essere schematizzata in tre argomentazioni.

In primo luogo, vengono recepite le tesi fondamentali del socialismo liberale¹⁷ di Carlo Rosselli, orientate verso la ricerca di una sintesi fra il sistema liberaldemocratico, che negli Stati Uniti d'America ha trovato la sua più rilevante realizzazione, e le esigenze di solidarietà e giustizia sociale espresse dal socialismo nelle sue diverse correnti. In sostanza, si ritiene che, per far prevalere in modo duraturo l'interesse generale in alternativa allo scatenarsi dei conflitti fra gli interessi corporativi (definiti "sezionali" nella terminologia di allora), e per allontanare quindi la tendenza da parte di vaste masse a cercare una apparente stabilità nel totalitarismo, la via maestra consiste nell'integrare un più avanzato regime liberaldemocratico (soprattutto per quanto concerne la partecipazione popolare e le autonomie locali) con un regime di economia mista. Questa implica l'attribuzione allo Stato e ad altri enti pubblici delle funzioni economiche necessarie alla creazione di una *equality of opportunities* per tutti (socializzazione dei monopoli, redistribuzione della proprietà terriera, creazione di un sistema scolastico che provveda all'educazione dei giovani più capaci e non dei più ricchi, assicurazioni sociali obbligatorie, ecc.), lasciando per il resto operare, e promuovendo anzi il loro sviluppo, la libera concorrenza e lo spirito di iniziativa individuale.

Quest'orientamento implica ovviamente il rifiuto non solo del totalitarismo fascista, ma anche dell'alternativa totalitaria comunista, la quale sacrifica l'esigenza della libertà a quella della giustizia sociale. Si può notare che – al di là delle modalità concrete che vengono proposte per conciliare libertà e giustizia sociale e che richiedono di essere aggiornate alla luce della concreta esperienza storica – questo discorso conserva piena attualità. Basti pensare al fatto che una delle ragioni fondamentali con cui viene generalmente giustificata la richiesta di far progredire l'integrazione europea fino alla piena unità politico-democratica, ruota precisamente intorno alla necessità di preservare e potenziare, nel contesto della globalizzazione neoliberistica, l'originalità del modello sociale europeo teso a conciliare competitività, efficienza e solidarietà¹⁸.

¹⁷ Cfr. C. Rosselli, *Socialismo liberale*, a cura di J. Rosselli, con prefazione di A. Garosci, Torino, Einaudi, 1973; G. Calogero, *Difesa del Liberal-socialismo ed altri saggi*, a cura di M. Schiavone e D. Cofrancesco, Milano, Marzorati, 1972; P. Graglia, *Unità europea e federalismo. Da "Giustizia e Libertà" ad Altiero Spinelli*, Bologna, Il Mulino, 1996.

¹⁸ Si veda in particolare il "Libro bianco" di Jacques Delors, *Crescita, competitività, occupazione*, Milano, Il Saggiatore, 1994 e G. Borgna (a cura di), *Il modello sociale nella Costituzione europea*, Bologna, Il Mulino, 2004.

Le tesi socialiste liberali – e questa è la seconda argomentazione – vengono integrate dal superamento dell'internazionalismo, chiarito in modo magistrale dall'introduzione di Colorni a *Problemi della federazione europea*. L'internazionalismo¹⁹ è un orientamento proprio delle grandi ideologie che a partire dalla fine del XVIII secolo, cioè dalla Rivoluzione francese, hanno messo in moto processi di cambiamento profondo nelle strutture dello Stato moderno. Queste ideologie sono il liberalismo, la democrazia e il socialismo (nella versione socialdemocratica e in quella comunista), le quali hanno la loro base ideologica diretta e indiretta nella spinta emancipatrice e universalistica dell'illuminismo. La componente internazionalistica di queste ideologie si esprime nell'orientamento cosmopolitico – vale a dire nel concepire i valori della libertà, dell'uguaglianza e della giustizia sociale come principi universali validi tendenzialmente per il mondo intero – e nella teoria del primato della politica interna. Si tratta in questo caso di una concezione delle relazioni internazionali, delle cause della guerra e dei mezzi per realizzare la pace, secondo la quale la guerra dipende essenzialmente da determinate strutture interne degli Stati e di conseguenza l'eliminazione della guerra e l'instaurazione di un sistema di durature relazioni pacifiche fra gli Stati non può che essere la conseguenza del superamento di tali strutture interne.

L'ideologia liberale, quella democratica e quella socialista divergono nettamente nell'individuare le strutture interne considerate come la radice della politica di potenza. Concretamente: il pensiero liberale individua la causa fondamentale delle guerre nella struttura politica aristocratico-assolutistica e in quella economica mercantilistica-protezionistica e si aspetta di conseguenza che l'affermarsi dei governi rappresentativi e della separazione dei poteri, da un lato, e lo sviluppo del commercio internazionale, dall'altro, spengano le tendenze bellicose degli Stati; il pensiero democratico chiama in causa il carattere autoritario dei governi e vede quindi la pace come la conseguenza automatica dell'instaurazione della sovranità popolare; il pensiero socialista vede infine nello sfruttamento dei lavoratori proprio del capitalismo moderno la causa ultima dell'imperialismo e delle guerre e indica perciò nella lotta per la giustizia sociale la via del superamento dell'antagonismo fra le classi e nello stesso tempo dell'instaurazione della pace. Al di là di queste differenze, il

¹⁹ Sulla critica federalista all'internazionalismo si vedano in particolare: L. Levi, *L'internationalisme ne suffit pas. Internationalisme marxiste et fédéralisme*, Lyon, Fédérop, 1984; Id., *Internazionalismo*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1996; C. Malandrino, *Federalismo. Storia, idee, modelli*, Roma, Carocci, 1998.

nocciolo comune dell'approccio internazionalistico consiste nel ritenere che un mondo di Stati liberali e, rispettivamente, democratici, socialisti, sarebbe guidato da idee liberali e, rispettivamente, democratiche, socialiste, e implicherebbe quindi l'eliminazione dei fenomeni connessi con la politica di potenza, dipendenti dalla realizzazione ancora incompleta o non universale dei principi di organizzazione interna dello Stato affermati da tali ideologie.

La critica federalista nei confronti dell'internazionalismo ha il suo fondamento nel discorso kantiano sulla pace perpetua²⁰, che all'orientamento cosmopolitico unisce gli insegnamenti del realismo politico. Si riconosce pertanto un nesso inscindibile fra la politica di potenza e la struttura anarchica della società degli Stati fondata sulla loro sovranità assoluta, e si sottolinea che l'anarchia internazionale, imponendo il primato della sicurezza (vale a dire la legge della ragion di Stato) rispetto a ogni altra esigenza, rappresenta un ostacolo alla piena attuazione dei principi propri delle grandi ideologie emancipatrici. Donde la convinzione che, ai fini della costruzione della pace, non siano sufficienti le lotte ispirate dalle ideologie internazionaliste, che puntano fondamentalmente ai cambiamenti interni, mentre, sul piano internazionale, hanno come espressioni organizzativo-istituzionali le associazioni internazionali a livello della società civile, e l'organizzazione internazionale (la Società delle Nazioni – lo stesso discorso vale per l'ONU) a livello dei rapporti fra i governi. Occorre invece perseguire il superamento dell'anarchia internazionale tramite legami federali che eliminino la sovranità statale assoluta.

La terza argomentazione riguarda l'attualità storica della costruzione della federazione europea vista come il problema centrale della nostra epoca. In sostanza, Spinelli, Rossi e Colorni sviluppano e portano alle conclusioni più rigorose e avanzate, in quel momento storico, il discorso avviato da Einaudi nel 1918 e approfondito dai federalisti inglesi negli anni Trenta, sulla crisi dello Stato nazionale come causa profonda dei mali dell'epoca e sulla costruzione della federazione europea come via insostituibile della ripresa del corso progressivo della storia. Il concetto di crisi dello Stato nazionale, che viene ad occupare nella teoria federalista il posto centrale che nella teoria socialista e comunista ha il concetto di crisi del capitalismo, diventa il filo conduttore che permette di formulare, riguardo all'epoca delle guerre mondiali e del totalitarismo, e quindi in definitiva rispetto

²⁰ Cfr. I. Kant, *La pace, la ragione, la storia*, a cura di M. Albertini, Bologna, Il Mulino, 1985.

al senso globale della storia contemporanea, un'interpretazione originale e autonoma rispetto a quelle proposte dalle ideologie dominanti, di superare cioè le loro insufficienze che le rendono incapaci di cogliere la centralità del problema della federazione europea²¹.

Ridotto all'osso, il concetto di crisi dello Stato nazionale in Europa indica la contraddizione – esasperata dal protezionismo che ha il suo fondamento nella sovranità statale assoluta – fra l'evoluzione del modo di produzione industriale, che, realizzando una crescente interdipendenza al di là delle barriere nazionali, spinge alla creazione di entità statali di dimensioni continentali e, tendenzialmente, all'unificazione del genere umano, e le dimensioni storicamente superate degli Stati nazionali sovrani. Precisamente questa contraddizione è la radice profonda delle guerre mondiali e del totalitarismo fascista. Se, kantianamente, le guerre sono in generale la conseguenza dell'anarchia internazionale, le guerre mondiali vengono viste, in termini storici concreti, come il tentativo da parte della massima potenza del continente di dare una soluzione imperiale-egemonica all'esigenza di superare con l'unità europea le dimensioni inadeguate degli Stati nazionali, che li condannano alla decadenza. In questo quadro il totalitarismo fascista appare come la risposta antidemocratica di destra – quella di sinistra è il totalitarismo comunista, che però non ha successo nell'Europa avanzata e anzi contribuisce oggettivamente a far vincere il fascismo – alla situazione di caos economico-sociale emergente nei paesi in cui si manifesta in modo particolarmente acuto (anche per l'assenza delle cinture di salvataggio rappresentate dal possesso di vasti imperi coloniali) il fenomeno generale della crisi dello Stato nazionale. Ma è visto altresì come lo strumento indispensabile per una politica estera di esasperato espansionismo, e lo stesso razzismo si rivela come l'ideologia funzionale al dominio permanente di una nazione sulle altre nazioni europee.

Le disastrose conseguenze del sistema delle sovranità nazionali assolute indicano, secondo i federalisti, che c'è ormai un'inconciliabilità strutturale fra il mantenimento di questo sistema e lo sviluppo in direzione della libertà, della democrazia e della giustizia sociale. Da qui l'affermazione chiara e netta che la fondazione della federazione europea è l'obiettivo politico prioritario, il *préalable* rispetto alle lotte per il rinnovamento interno dello Stato nazionale. Da qui la convinzio-

²¹ Cfr. M. Albertini, *Il federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1995; Id., *Nazionalismo e federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1999; Id., *Una rivoluzione pacifica. Dalle nazioni all'Europa*, Bologna, Il Mulino, 1999.

ne che, se dopo la sconfitta del fascismo non si avvierà la costruzione della federazione europea, torneranno inevitabilmente a prevalere i nazionalismi protezionistici e la conflittualità endemica fra gli Stati nazionali e le conquiste liberali, democratiche e socialiste rimarranno strutturalmente precarie fino ad essere nuovamente cancellate dal totalitarismo. Sulla base di queste considerazioni, i federalisti giungono pertanto a individuare – e questa tesi costituisce il messaggio fondamentale del *Manifesto di Ventotene* – una nuova linea di divisione fra le forze del progresso e quelle della conservazione. Essa non si identifica più con linea tradizionale della maggiore o minore democrazia, della maggiore o minore giustizia sociale da realizzare all'interno degli Stati, ma con la linea che divide i difensori della sovranità nazionale assoluta dai sostenitori del suo superamento attraverso il federalismo sopranazionale.

Il discorso teorico sulla priorità dell'obiettivo della federazione europea rispetto a quelli indicati alle ideologie internazionaliste è integrato, come si è detto in precedenza, da un discorso strategico-organizzativo che si sforza di chiarire le condizioni necessarie perché la lotta per la federazione europea possa essere condotta in modo non velleitario, con effettive possibilità di incidere sullo sviluppo storico. Qui il punto di riferimento fondamentale è l'insegnamento di Machiavelli sulla tendenza del potere ad autoconservarsi²². Costruire la federazione europea significa trasferire una parte sostanziale del potere dalle istituzioni nazionali a quelle sopranazionali. E' pertanto naturale che le classi detentrici del potere politico nazionale, anche se appartenenti a correnti ideologiche internazionaliste, tenderanno irresistibilmente a conservare il loro potere e si orienteranno verso la cooperazione internazionale su base confederale piuttosto che verso il federalismo che implica il trasferimento di sovranità. Dalla presa di coscienza di questo ostacolo discendono alcune indicazioni per la lotta federalista che verranno man mano chiarite durante la guerra e nell'immediato dopoguerra. Negli scritti che qui prendiamo in considerazione si insiste anzitutto sulla necessità che si costituisca una forza politica federalista autonoma dai governi e dai partiti nazionali e in grado, quindi, di spingerli a fare ciò che spontaneamente non farebbero. E si precisa che la lotta federalista deve avere come unico scopo la federazione europea e proporsi di riunire tutti coloro che accettano questo obiettivo come prioritario indipendentemente dai loro orientamenti ideologici; che deve avere una struttura sovranazionale, in modo da imporre

²² Cfr. S. Pistone, *La ragion di Stato, la pace e la strategia federalista*, Il Federalista, 43 n. 1 (2001).

un programma e una disciplina comuni a tutti i federalisti d'Europa; che deve infine saper mobilitare l'opinione pubblica. Viene inoltre chiarito che le resistenze nazionali alla creazione della federazione europea potranno essere superate solo in situazioni di crisi acuta degli apparati di potere nazionale e a condizione che in esse intervenga una forza politica federalista capace di sfruttare le *impasses* in cui si troveranno le classi politiche nazionali e di imporre come criterio fondamentale di divisione l'atteggiamento pro o contro la federazione. Sulla base di queste indicazioni generali, quando si arriverà dopo la guerra alla lotta concreta per la federazione europea, verrà chiarito che la lotta federalista deve sfruttare le contraddizioni di fronte a cui i governi nazionali vengono a trovarsi a causa della inadeguatezza di una politica di unificazione europea restia ad affrontare il nodo cruciale del trasferimento di sovranità. In questo contesto emergerà come rivendicazione permanente quella della assemblea costituente europea in alternativa al metodo delle conferenze diplomatiche²³.

²³ Cfr. A. Spinelli, *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa*, op. cit., e S. Pistone, *La strategia per la federazione europea*, Piemonteuropa, n. 1-2, 2011.

80 anni del *Manifesto di Ventotene* e il futuro dell'Europa*

JOSEP BORRELL

Mi ha fatto piacere ritornare a Ventotene nel settembre 2021, in occasione dell'ottantesimo anniversario del *Manifesto* e della quarantesima edizione del Seminario sul federalismo e il mondo, promosso da Spinelli stesso. Ero già stato lì, nel 2014, per prendere la parola durante la sessione finale di questo seminario internazionale annuale sul federalismo. Questo luogo ha un significato unico, simbolico, per me e per tutto ciò per cui mi batto politicamente: l'integrazione europea, il federalismo, l'antifascismo, la democrazia e la solidarietà internazionale. È stato bello tornare sull'isola e discutere le prossime fasi del ruolo globale dell'Europa con giovani provenienti da tutt'Europa.

Quella del 2021 è stata un'estate di caos e di crisi. Come Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la Politica di Sicurezza e Vice-Presidente della Commissione, ho dovuto costantemente occuparmi del caotico ritiro dall'Afghanistan, delle sue conseguenze e delle sue implicazioni per il ruolo globale dell'Europa, senza dimenticare altre crisi: il Libano, la Bielorussia, Haiti, ecc.

Di questi tempi, molte politiche sono basate su dinamiche tribali. Tuttavia per forgiare i compromessi che sono necessari in politica estera, questo è tutt'altro che utile. Se c'è una tribù politica alla quale appartengo, è quella che combatte per un'Europa forte come antidoto al nazionalismo, come solo mezzo per permettere agli europei di raggiungere i nostri obiettivi comuni e di difendere il nostro modello europeo di solidarietà, prosperità e libertà.

* Questo saggio è la rielaborazione del discorso tenuto dall'Alto Rappresentante dell'Unione europea per gli Affari esteri e la politica di Sicurezza e Vice-Presidente della Commissione europea a Ventotene il 29 agosto 2021 in apertura della quarantesima edizione del Seminario sul federalismo in Europa e nel mondo.

Le lezioni dall'Afghanistan

Per mettere in luce le prossime fasi del ruolo globale dell'Europa, dobbiamo anzitutto prendere in considerazione la drammatica situazione dell'Afghanistan e le lezioni che fornisce all'Europa, perché essa non è solo una catastrofe per gli afgiani, ma anche un duro colpo per l'Occidente e un punto di svolta nella politica mondiale.

Fino a questo momento, l'Europa si è concentrata esclusivamente sull'urgenza delle evacuazioni. Ma dobbiamo analizzare anche altre sfide:

- che cosa succederà a quanti rimangono in Afghanistan? Questo problema riguarda in particolare le donne, le ragazze, prive dei più elementari diritti;
- che lezioni possiamo trarre da questa situazione, per permettere all'Unione europea di migliorare la sua capacità di *state-building*?
- quali sono le implicazioni per la capacità dell'Europa di agire nel campo della sicurezza?
- quali sono le conseguenze per le opzioni politiche dell'Europa sull'Afghanistan, compreso il problema della misura con cui trattare con i Talebani?

L'intervento internazionale in Afghanistan è stato una guerra “giusta”, un chiaro *casus belli* con un mandato delle Nazioni Unite concordato. Ha raggiunto rapidamente il suo obiettivo iniziale di respingere Al Qaeda e di destituire il governo talebano. Si è poi trasformato in qualcosa di più ampio, essenzialmente un esercizio di *state-building*, riversando miliardi in aiuti civili e militari ed esportando i nostri modelli di pensiero e di organizzazione.

L'Afghanistan non l'abbiamo perso nelle ultime settimane. L'abbiamo perso negli ultimi vent'anni. Il nostro fallimento è stato dovuto alla mancanza di una politica efficace, non alla mancanza di risorse. Ci siamo mostrati più bravi in cose tecniche e misurabili, come costruire scuole o stabilizzare una moneta, che nel contribuire a creare strutture statali e capacità di gestione locale.

Quindi, la prima lezione da imparare dovrebbe essere che non si può vincere la pace facendo la guerra, non importa quanto brillante e potente sia la vostra strategia anti-insurrezionale. La pace può essere vinta solo con una politica funzionale, fondata sulla legittimità locale, sulle opportunità economiche e su un contesto regionale favorevole. Nessuna assistenza esterna, per quanto grande, potrà mai sostituire una soluzione politica concordata a livello locale. Gli europei, che sono profondamente impegnati in altri teatri – il Sahel, per esempio –, devono

trarre dalla tragedia afghana questo insegnamento per evitare che si ripeta in futuro.

La seconda lezione riguarda le relazioni transatlantiche, la condivisione degli oneri e la capacità dell'Europa di pensare e agire in termini strategici.

L'Afghanistan è stato il primo caso in cui è stato invocato l'articolo 5 della NATO. Gli europei hanno fornito un forte impegno militare (1.000 perdite) e un programma di aiuti economici di oltre un miliardo di euro all'anno. Tuttavia, alla fine, la tempistica e le modalità del ritiro sono stati stabilite da Washington. Di conseguenza, gli europei si sono trovati a dipendere dalle scelte degli Stati Uniti, sia nel senso immediato dell'organizzazione delle evacuazioni, sia in termini più ampi.

Pertanto, l'Afghanistan deve essere il nostro campanello d'allarme. Gli europei devono investire di più nella loro capacità di sicurezza. Gli Stati Uniti dichiarano apertamente che non intendono impegnarsi nelle "guerre degli altri" e, giustamente, non vogliono fare tutto da soli, né ai confini dell'Europa, né oltre. L'UE ha bisogno dei mezzi per essere in grado di agire come fornitore di sicurezza globale, ove possibile con i partner, ma anche da sola se necessario.

Per quanto riguarda il conteso regionale e le nostre opzioni politiche, Cina, Russia, Iran, ma anche Pakistan, India e Turchia si riposizioneranno tutti in Afghanistan, con un impatto diretto sul contesto regionale e sulle nostre scelte politiche. L'UE non dovrebbe lasciare che altri siano i soli interlocutori dell'Afghanistan dopo il ritiro. Dobbiamo riformulare il nostro impegno.

Inoltre, qualsiasi cosa accada in Afghanistan continuerà a influenzare l'Europa e i paesi interposti tra noi e l'Afghanistan, in termini di droga, terrorismo e migrazione illegale. Ma anche in termini di opportunità. L'Afghanistan potrà sì essere il settimo paese più povero del mondo, ma dispone anche di molte risorse, tra cui vaste riserve di litio, vitali per lo sviluppo economico dell'Afghanistan, ma anche per la transizione energetica del mondo.

Dal momento che non siamo riusciti a tenere i Talebani fuori dal potere, dobbiamo trattare con loro. Naturalmente, ciò deve essere soggetto a chiare condizioni circa il loro comportamento, in particolare nel rispetto dei diritti umani. Al di là della questione di chi è al potere, l'UE deve continuare a sostenere il popolo afghano, soprattutto le minoranze, le donne e le ragazze. Per questo motivo, la Commissione europea ha già deciso di quadruplicare l'aiuto umanitario portandolo a 200 milioni di euro.

Costruire una politica estera europea più forte. Lezioni dal Manifesto di Ventotene

Se allarghiamo lo sguardo oltre l'Afghanistan, appare chiaro che rafforzare la politica estera europea è il compito più urgente che l'Europa deve affrontare, ma è anche il campo in cui gli ostacoli sono maggiori. L'idea che gli europei possano essere efficaci nel mondo solo se agiscono insieme ha una plausibilità intrinseca. In effetti, il famoso *Manifesto di Ventotene* del 1941 chiedeva già un'*unica* politica estera e di difesa dell'UE. Già 80 anni fa, Spinelli su questo aveva ragione (come su molte altre cose).

Tra l'altro, i cittadini europei hanno sostenuto per decenni una politica estera dell'UE più forte. Per molti anni, forti e stabili maggioranze l'hanno chiesta e negli ultimi anni, le cifre sono ulteriormente aumentate (oltre il 70% secondo l'ultimo Eurobarometro).

I cittadini capiscono molto bene che in un mondo di superpotenze che fanno sentire il loro peso, in un mondo di grandi tendenze e grandi minacce, non c'è speranza di avere un impatto se ogni paese agisce da solo. Questo è ovvio e, tuttavia, rendere efficace la politica estera dell'UE rimane un lavoro incompiuto. Il fatto è che i cittadini sono avanti rispetto ai governi nazionali. I grandi decisori sono i governi e, in politica estera, per l'Unione europea, questo ha imposto la regola dell'unanimità.

In altri campi, com'è noto, abbiamo trasferito competenze a livello comunitario e concordato di prendere decisioni a maggioranza qualificata; per di più, in questi campi sono in gioco anche importanti interessi nazionali, ad esempio il mercato unico, ma anche obiettivi energetici e climatici. Si tratta di settori politici non meno "sensibili" della politica estera; tuttavia in questi campi abbiamo collettivamente deciso che è meglio evitare la paralisi e i ritardi che derivano dall'unanimità e dare alle istituzioni comuni mandati chiari e risorse.

In politica estera e di sicurezza, non abbiamo, e nemmeno progettiamo una politica estera *unica* dell'UE, come chiedeva Spinelli, ma ci limitiamo ad una politica *comune*. E' un po' come il piano Balladur quando preparavamo l'Unione monetaria. Tuttavia, vale la pena di notare che abbiamo deciso di optare per una moneta *unica* con una politica monetaria *unica* gestita dalla BCE, e che abbiamo una politica commerciale *unica* gestita dalla Commissione, basata su mandati e decisioni adottati a maggioranza qualificata. In genere, queste politiche funzionano ragionevolmente bene: possiamo prendere decisioni veloci per difendere i valori e gli interessi comuni europei.

Al contrario, nell'Europa a 27, abbiamo una grande diversità di vedute sulle questioni internazionali. Non abbiamo una cultura strategica comune: non c'è da stupirsi, quindi, se spesso occorre molto tempo per giungere a una decisione, o se eccelliamo nel rilasciare dichiarazioni in cui “monitoriamo una situazione” o “esprimiamo le nostre preoccupazioni”, ma non specificiamo quali azioni intraprenderemo se le nostre preoccupazioni non vengono ascoltate – il che accade fin troppo spesso.

So benissimo che è difficile cambiare le cose nell'UE, soprattutto su *come* organizzarci. Tuttavia, nel corso della Conferenza sul futuro dell'Europa, dovremmo essere pronti ad avere un dibattito aperto, senza tabù e dovremmo discutere su come darci i mezzi istituzionali per costruire la politica estera credibile che i nostri cittadini chiedono.

A metà degli anni Ottanta, il Rapporto Cecchini sul costo della non-Europa, che ha spianato la strada al mercato unico, è stato adottato a maggioranza qualificata. Ora dobbiamo calcolare il costo della non-Europa in politica estera e trarre e dovute conseguenze.

Le risorse dell'Europa e i recenti progressi

L'UE è ancora lontana dall'obiettivo che Spinelli aveva indicato 80 anni fa, tuttavia abbiamo fatto dei progressi ed esistono grandi potenzialità. Rimaniamo il più grande mercato del mondo. Le aziende di tutto il mondo seguono volontariamente le regole dell'UE per avere accesso al più grande gruppo di ricchi clienti (il cosiddetto “effetto Bruxelles”). Abbiamo il più grande bilancio del mondo per l'aiuto pubblico allo sviluppo (*Official Development Assistance*). Schieriamo 17 operazioni civili e militari in tre continenti. L'Europa ha tre volte più diplomatici degli Stati Uniti o della Cina, ma qui sta anche il problema: si tratta di diplomatici nazionali, che rispondono ai rispettivi Ministeri degli Affari esteri nazionali che, a loro volta, rispondono ai parlamenti nazionali e ai dibattiti nazionali. È quindi meno ovvio affermare che l'Europa è tre volte più potente degli Stati Uniti o della Cina.

Il principale problema dell'Europa è auto-imposto: la frammentazione. Frammentazione tra le aree politiche, dove la politica è fatta a compartimenti stagni; e tra gli Stati membri, dove i dibattiti e le scelte sono guidate da considerazioni nazionali. La buona notizia è che se qualcosa è auto-imposto, potete cambiarlo voi stessi. Non avete bisogno di approvazioni esterne.

Dobbiamo guardarci dall'atteggiamento psicologico dell'accettazione della debolezza dell'Europa, dal senso di un inevitabile declino

e di irrilevanza. Abbiamo molti strumenti e una forte legittimità, grazie alle nostre forti credenziali multilaterali.

Forse troppo lentamente, ma stiamo comunque facendo progressi. Idee come quella che gli europei debbano “imparare il linguaggio del potere” e sviluppare la loro “autonomia strategica” sono ora più comunemente capite e guidano il processo decisionale. Stiamo sviluppando con gli Stati membri una “bussola strategica” per creare una percezione delle minacce e priorità di difesa e sicurezza condivise a 27.

Abbiamo anche adottato un regime di sanzioni globali per perseguire le più gravi violazioni dei diritti umani, ovunque esse avvengano. Anche se chi le commette risiede in Cina e se ci si aspettano contro-sanzioni.

Inoltre, abbiamo lanciato due operazioni di politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) che dimostrano che gli europei sono pronti a correre dei rischi e a diventare fornitori di sicurezza.

Abbiamo risorse e buona esperienza: da queste dobbiamo attingere per promuovere i nostri valori e i nostri interessi nel mondo post-pandemico.

Il mondo post-pandemico e le tre principali priorità

È difficile riassumere le prospettive del nostro mondo post-pandemia, ma vedo cinque tendenze principali: nessuna di esse è completamente nuova, ma sono state tutte accelerate dalla crisi.

In primo luogo, c'è una competizione senza precedenti tra gli Stati, che dà forma a un mondo di nazionalismo competitivo, politica di potere e giochi a somma zero.

In secondo luogo, il nostro mondo sta divenendo più *multi-polare* che non *multilaterale*. La competizione strategica tra Stati Uniti e Cina spesso paralizza il Consiglio di Sicurezza della Nazioni Unite, l'Organizzazione mondiale del Commercio e l'Organizzazione mondiale della Sanità.

In terzo luogo, anche se abbiamo quasi smesso di viaggiare come individui, la globalizzazione continua. L'interdipendenza è sempre più conflittuale, e gli strumenti di *soft power* sono diventati armi: vaccini, dati e standard tecnologici sono tutti strumenti di competizione politica.

In quarto luogo, alcuni paesi seguono “una logica imperiale”, discutendo in termini di “diritti storici” e di “zone di influenza” anziché aderire a regole concordate e al consenso locale.

Infine, il mondo sta diventando meno libero e la democrazia è sotto attacco, sia in Europa che fuori. Ci troviamo di fronte a una vera e propria battaglia di narrazioni.

La conclusione ovvia è che queste tendenze sono sfavorevoli all'Unione europea. Noi preferiamo un mondo multilaterale prevedibile, basato su regole, con persone e paesi liberi di plasmare i propri destini; quindi dobbiamo vedere queste cinque tendenze come una chiamata all'azione.

In futuro, tre mega-sfide determineranno il ruolo futuro dell'UE in questo mondo post-pandemico:

1. *Come affrontare un vicinato sempre più "affollato"?*

Il vicinato dell'UE è diventato "affollato" e competitivo, con la Russia, la Turchia ed altri che utilizzano tattiche ibride. Contemporaneamente, sappiamo che gli abitanti del vicinato vogliono dall'Europa di più, reso disponibile più velocemente e meglio. Il modello europeo di democrazia, solidarietà, libertà e diritti fondamentali rimane estremamente attraente e potente. Dobbiamo continuare a lavorare con quanti condividono la nostra visione.

Ciò significa mantenere i nostri impegni con i Balcani occidentali e mantenere l'intera regione su un percorso europeo, compreso il rilancio del dialogo tra Serbia e Kosovo. Ciò significa sostenere l'Ucraina quando affronta l'aggressione russa, mentre il suo programma di riforme porta il paese più vicino all'UE. Ciò significa continuare a fare pressione sul regime bielorusso per l'oppressione dei suoi cittadini. Ciò significa sostenere la Libia e il suo nuovo governo di unità nazionale. Ciò significa anche fare tutto il possibile per evitare una catastrofe in Libano a causa dello stallo politico. La lista è ancora lunga.

La carne al fuoco è molta, ma l'UE deve fare un passo avanti quando si tratta del suo vicinato, a est e a sud, sia chiedendo di più, sia offrendo di più.

2. *La posizione dell'UE nella triangolazione strategica con gli Stati Uniti e la Cina.*

La seconda mega-sfida sta nel pilotare l'UE nella triangolazione strategica tra Stati Uniti, Cina e Unione europea – e come mescolare elementi di cooperazione e di competizione in una strategia coerente.

La crescente influenza cinese, costruita sulla centralizzazione in patria e sull'assertività all'estero, è riconoscibile ovunque, e la cooperazione con la Cina sta diventando più difficile. Ciò è in parte dovuto al legame da parte dell'UE tra accesso al mercato e diritti umani. Tuttavia, con il 25% della crescita mondiale nel 2021 che dovrebbe venire dalla Cina, la cooperazione economica rimane essenziale.

La competizione strategica tra Stati Uniti e Cina è destinata a modellare il mondo nei decenni a venire e bisogna che l'UE segua una rotta chiara. E' essenziale tener presente che l'UE e gli Stati Uniti hanno una storia condivisa e che i nostri sistemi politici sono il prodotto dell'illuminismo, anche se non sempre i nostri interessi coincidono.

Le relazioni tra l'UE e la Cina riguardano in gran parte il fare i nostri compiti per quanto riguarda la valutazione degli investimenti, i sussidi esteri, il 5G, gli appalti, gli strumenti anti-coercizione e lo sviluppo di una strategia indo-pacifica.

3. Come possiamo garantire un'azione efficace nelle sfide globali, specialmente per quanto riguarda la crisi climatica e la regolamentazione della tecnologia?

Anche di fronte a una crisi del multilateralismo, abbiamo bisogno di rivitalizzarlo per ottenere risultati nelle grandi questioni. Il cambiamento climatico e la tecnologia sono due terreni di confronto esemplari per il sistema multilaterale.

Il recente rapporto del Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico (IPCC) è stato l'ennesimo campanello d'allarme che dice che siamo di fronte a una vera crisi climatica. Le anomalie climatiche non sono qualcosa che accadrà in futuro, stanno già accadendo oggi. La Sicilia ha registrato un record assoluto di 48,6° C nell'estate del 2021. Il riscaldamento globale si sta verificando due volte più velocemente del previsto nell'Artico. Stiamo superando ogni sorta di "punti di non-ritorno". Un mondo che si è riscaldato di 3° C entro il 2100 – che è la traiettoria attuale – è radicalmente diverso da uno con 1° C o 2° C di aumento.

La COP26 a Glasgow nel novembre 2021 potrebbe essere considerata come l'ultima occasione per fermare il cambiamento climatico incontrollato, ma questo richiederà un'accelerazione radicale degli sforzi globali. Il cambiamento climatico è anche una questione geopolitica. Creerà nuove minacce alla sicurezza e spostamenti del potere nel mondo.

D'altra parte, il multilateralismo ha anche bisogno di ottenere risultati nel campo della tecnologia, in particolare nella definizione di standard per l'intelligenza artificiale, i dati, le armi autonome, i servizi *cloud* e la sorveglianza. Dovremmo chiederci chi stabilirà le regole e su quali basi e valori.

Nel corso della storia, il controllo della tecnologia ha determinato chi governa il mondo. Ma possiamo continuare a contare sull'"effetto

Bruxelles” se nessuna delle aziende *Big-Tech* è europea? Gli europei devono lavorare sodo per contribuire a stabilire le regole per il futuro.

Un Manifesto di Ventotene per il XXI secolo

In conclusione, dopo ottant’anni, potrebbe essere arrivato il momento di un nuovo Manifesto di Ventotene, che si concentri non solo sulla critica degli Stati nazionali come fonte di guerre e dell’anarchia internazionale, ma che metta in evidenza i loro limiti nell’affrontare le grandi sfide transnazionali del nostro tempo, come le pandemie, il cambiamento climatico, le migrazioni e la transizione digitale, tra le altre. Tutte queste sfide hanno una natura globale e ad esse non ci sono risposte nazionali. Oltre a dotare la nostra Unione Europea dei poteri di cui ha bisogno, dobbiamo anche forgiare una *governance* globale riformata, con regole chiare e soprattutto con mezzi efficaci per farle rispettare.

Troppo spesso vediamo che le regole concordate a livello internazionale vengono violate impunemente. Troppo spesso, vediamo paesi che adottano approcci egoistici e la fanno franca. Troppo spesso, sentiamo il canto delle sirene del nazionalismo dove uomini forti (sono per lo più maschi) offrono soluzioni semplici. In troppi casi, il sistema esistente non è in grado di assicurare un’azione efficace.

Per questo, propongo la discussione di un nuovo Manifesto di Ventotene, che offra soluzioni concrete ai pressanti problemi del mondo instabile di oggi. Un manifesto ambizioso e audace, con un forte senso di urgenza. Ma che sia anche profondamente pratico e moderno, per risolvere i problemi che definiscono la nostra epoca e quella dei nostri (nipoti) figli.

Note

L'EUROPA E L'AFRICA DI FRONTE AL CAMBIAMENTO

La struttura profonda del mondo, relativa alla distribuzione del potere politico e agli equilibri internazionali, si sta trasformando repentinamente. Essa è intaccata da un radicale processo di mutamento e ridefinizione.

In particolare, possiamo riconoscere tre grandi classi di fenomeni che innescano il mutamento, o che lo caratterizzano: fatti sociali e demografici; fatti economici; fatti politici e istituzionali. Beninteso, la suddivisione dei processi di cambiamento in queste tre classi ha valenza puramente analitica, serve ai fini della comprensione di ciò che analizziamo. Nella realtà queste classi di fatti non solo sono strettamente interdipendenti, ma sono embricate l'una nell'altra.

Il *World Population Prospects* del 2019, una ricerca condotta dalla Divisione per la Popolazione del Dipartimento degli Affari Economici e Sociali del Segretariato delle Nazioni Unite, contiene stime e proiezioni utili per riflettere sulle tendenze che caratterizzeranno l'evoluzione del mondo in termini sociali e demografici nei prossimi decenni. Il prospetto rileva alcune dinamiche precipue di cui è necessario tenere conto per contestualizzare responsabilmente la progettualità politica in un quadro ampio e comprensivo¹.

Nel report si asserisce che alcune tendenze generali caratterizzano l'andamento della popolazione globale. In primo luogo, essa continua a crescere, sebbene a un ritmo più lento; in secondo luogo, si assiste al suo progressivo invecchiamento, dovuto anche all'aumento della longevità. Queste tendenze generali producono esiti e sfide cruciali che

¹ Department of Economic and Social Affairs of the United Nations, *2019 Revision of World Population Prospects*, <https://population.un.org/wpp/>.

differiscono in base al contesto considerato. In alcuni paesi, la dimensione della popolazione sta diminuendo a causa della bassa fertilità o dell'emigrazione sostenuta. In altri contesti, invece, il calo della fertilità “sta creando condizioni demografiche favorevoli per una crescita economica accelerata”. Infine, il rapporto “conferma il continuo aumento globale della longevità (anche se ora si sta riducendo) e la riduzione del divario tra paesi ricchi e poveri, indicando anche disparità significative nella sopravvivenza che persistono tra paesi e regioni.”²

Intendo riflettere su alcuni dei dati contenuti nel report, considerando tre indici significativi, due termini temporali (il 2020 e il 2050) e due macroregioni il cui destino è connotato da un rapporto di stretta interdipendenza: l'Europa e l'Africa. Cosa cambierà nei prossimi trent'anni? Quali processi è necessario identificare, comprendere e quindi governare?

Il primo indice da valutare è quello del tasso di fecondità totale, ovvero il numero medio di nascite per donna.

Nell'arco temporale compreso tra il 2020 e il 2025, il numero medio di nascite per donna in Europa è pari a 1.62. In Africa, invece, si ha la media di 4.16 nascite per donna. Tra il 2045 e il 2050 la situazione europea rimane sostanzialmente invariata (1.72), mentre nell'area africana si assiste a una notevole riduzione (3.07).

Il secondo indice da prendere in considerazione è il *potenziale rapporto di sostegno*; esso riguarda la proporzione che intercorre tra il numero di persone di età compresa tra i 25 e i 64 anni per ogni persona di età pari o superiore a 65 anni; ovvero, il numero di persone in età lavorativa a sostegno di ogni persona in età non più produttiva e dipendente. In Europa, nel 2020 si osserva un rapporto di 2,9 a 1, mentre in Africa un rapporto di 10,5 persone in età lavorativa per ogni persona *over 65*. Spostandosi nella prospettiva temporale del 2050, il dato europeo è in calo (1,7 a 1); quello africano è in calo ma rimane comunque notevole: si parla di una media di 7,6 persone in età lavorativa per ogni persona di età pari o superiore a 65 anni. L'ultimo indice significativo che concorre a dare un'idea delle prospettive di cambiamento sociale e demografico dei due continenti riguarda la percentuale di popolazione di età pari a o superiore a 65 anni. In Europa, nel 2020, questa fascia di popolazione corrisponde al 19.1% del totale, mentre nel 2050 il prospetto indica una percentuale media del 28.1%. In Africa subsahariana, nel 2020 la percentuale media è del 3.5%, mentre si prevede un aumento al 5.7% nel 2050.

² Department of Economic and Social Affairs of the United Nations, *World Population Prospects 2019, Highlights*, https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Highlights.pdf.

Quale prospettiva emerge dalla considerazione dei dati offerti da questi indici e dalla comparazione delle due regioni secondo una prospettiva diacronica?

Per quanto riguarda l'Europa: nei prossimi trent'anni, stando ai dati, aumenterà la popolazione anziana, non produttiva e dipendente dal punto di vista economico. Diminuirà il *potenziale rapporto di sostegno*, quindi la proporzione tra la fascia di popolazione in età lavorativa e la popolazione in età pensionabile; invece, rimarranno stabili i tassi di nascita. In sintesi: la popolazione dipendente è in aumento, mentre la popolazione produttiva in decrescita.

In Africa si assiste ad una situazione radicalmente diversa: in particolare rispetto ai tassi di fecondità, oggi molto alti, destinati però a decrescere. Questo prospetto implica una situazione per la quale la società africana, in particolare la componente dell'area subsahariana, sarà connotata da un'ampia fascia di popolazione in età produttiva e una fascia di popolazione in età infantile ristretta. Per citare il documento: "nella maggior parte dell'Africa subsahariana, le recenti riduzioni della fertilità significano che la popolazione in età lavorativa (da 25 a 64 anni) sta crescendo più rapidamente che in altre fasce di età. Queste condizioni possono offrire un'opportunità per una crescita economica accelerata, nota come "dividendo demografico". Questa espressione fa riferimento alla crescita economica potenziale che può derivare dai cambiamenti nella struttura della popolazione di un paese: quando i tassi di fertilità diminuiscono, la popolazione in età lavorativa di un paese aumenta rispetto alla popolazione giovane e ancora dipendente. Con più persone nella forza lavoro e meno individui in età infantile dipendenti, una comunità politica ha una finestra di opportunità per stimolare e, eventualmente, realizzare una rapida crescita economica³.

La prima considerazione che ricaviamo è che a fronte di alcune tendenze generali (invecchiamento globale, rallentamento della crescita della popolazione mondiale, diminuzione dei tassi di fertilità) si verificano risultati regionali diversi.

Una seconda considerazione riguarda l'interdipendenza tra i processi di cambiamento che abbiamo postulato nell'introduzione di questo testo. Nel caso del contesto africano, più precisamente dell'area subsahariana, il dividendo demografico contiene in sé le possibilità dello sviluppo economico. Ciò dimostra come processi di cambiamento sociale

³ Per approfondire il tema del "dividendo demografico", consulta il sito web dell'*United Nations Population Fund*: UNFPA, *Demografic Dividend*, <https://www.unfpa.org/demographic-dividend>.

e demografico possano stimolare processi di mutamento economico. Tuttavia, il legame tra questi processi non è certo, né definitivo. Il rapporto di consequenzialità regge se e solo se le tendenze di cambiamento sociale sono governate, ovvero se vengono effettuati i giusti investimenti e implementate politiche sociali ed economiche strategiche. Qui giungiamo ai fatti e ai processi di cambiamento della terza classe, ovvero i fatti istituzionali e politici.

Considerando questa potenzialità sociale ed economica, infatti, dobbiamo tenere a mente un aspetto politico: gli Stati africani sono spesso strutture fragili, regimi a bassa capacità di governo, talvolta affiancati da strutture di potere non istituzionali, rilevanti in termini economici, sociali e organizzativi. Esiste un problema nel rapporto tra la società africana e lo Stato, che necessita passaggi senza i quali risulterà complicato, se non impossibile, investire sulle potenzialità economiche e produttive del continente.

Questa è una precondizione per risolvere un problema di second'ordine: il continente africano è un continente frammentato. Al momento, la convergenza politica degli Stati in termini di sviluppo sociale ed economico è molto limitata, e la stessa struttura dei diversi regimi politici appare spesso diversificata. Come può un continente frammentato politicamente e fragile in termini di strutture statali governare e esprimere positivamente le potenzialità di sviluppo contenute nel dividendo demografico?

Queste considerazioni generali vogliono suggerire un'idea: Per gestire le potenzialità del continente sono necessari due salti politici: un salto di qualità della struttura degli Stati e, successivamente, un salto politico sovranazionale. Difatti, la scarsa interdipendenza dei paesi africani lascia spazio all'ingerenza di paesi terzi, che sfruttano le divergenze del continente a proprio vantaggio.

Credo che siano chiare le ragioni per le quali si debba ritenere che il destino dell'Europa e il destino dell'Africa siano destini intrecciati: da un lato, l'Europa è un continente stabile in termini politici e auspicabilmente sempre più integrato, ma vecchio in termini demografici e privo di potenziale economico interno inespresso. Dall'altro, l'Africa è un continente giovane, con un grande potenziale economico inespresso; tuttavia, è privo di una struttura politica forte e di un tessuto sociale omogeneo e resistente.

In questo senso, ritengo che il destino dell'Africa e il destino dell'Europa, considerata la complementarità dei loro punti di forza e delle loro fragilità, nonché la prossimità geografica, si intreccino di

fronte a tre sfide. Una sfida sociale, che oggi, innanzitutto, assume la forma della sfida migratoria. Una sfida economica, che consiste nel saper valorizzare il potenziale economico dell’Africa e supportare il continente nella gestione consapevole delle sue risorse. Infine, una sfida politica: l’Unione africana – organizzazione internazionale che da poco ha ottenuto un importante risultato, ovvero l’adozione dell’AfCFTA, il trattato di libero commercio continentale africano, quindi l’istituzione della più grande area di libero scambio al mondo che coinvolge 54 dei 55 stati africani – è ispirata all’UE; ne segue il cammino e ricalca la sua struttura istituzionale. L’Unione europea è il tentativo più avanzato di un processo profondo di trasformazione della struttura politica del mondo, che risponde all’incapacità della forma statale nazionale di resistere alle sfide dell’interdipendenza globale. È l’espressione massima di un processo di integrazione che si verifica anche altrove: basti pensare alla già citata Unione africana, al Mercosur, all’ASEAN. Verosimilmente, se l’integrazione politica dell’UE fosse dirottata e limitata all’ambito angusto dell’integrazione economica, probabilmente l’Africa seguirebbe la medesima direzione.

La capacità dell’Africa di governare questi processi di cambiamento e di esprimere il proprio potenziale economico e sociale, dunque, passa anche dalla capacità dell’Europa di essere un partner stimolante, che sappia indicare la via per costituire un’unione politica federale. Una via il cui tracciato non può deviare dal nodo cruciale della creazione di una capacità fiscale, ovvero del potere di raccogliere risorse e di spenderle nell’interesse generale della comunità politica. Solo attraverso questo passaggio, infatti, si può costituire un primo embrione di sovranità condivisa a livello europeo, la cui realizzazione renderà necessario un forte controllo democratico esercitato dall’istituzione rappresentativa dei cittadini d’Europa: il Parlamento federale. Per concretizzare questi auspici, l’Unione europea dovrà sforzarsi di superare l’*impasse* che talvolta sembra costringere i processi di integrazione regionale ad una dimensione puramente economica e mai pienamente politica; un palliativo utile solo finché le interdipendenze tra i cambiamenti sociali, le trasformazioni economiche e i fatti politici producono criticità non più risolvibili.

Andrea Apollonio

RUSSIA E CINA UNITE PER UN NUOVO ORDINE MONDIALE

Nell'inverno del 2013 il governo di Kiev decise di non sottoscrivere l'adesione all'Unione europea e, allo stesso tempo, di avviare trattative con Mosca per siglare un accordo economico finanziario ritenuto più vantaggioso. Quella decisione creò una frattura in seno al paese tra i sostenitori dell'adesione alla UE e i sostenitori di un accordo con la Russia. La ricca regione del Donbass, a maggioranza etnica russa, proclamò a quel punto la propria indipendenza con il pieno sostegno della Russia. Ebbe così inizio una guerra mai dichiarata apertamente tra l'esercito regolare di Kiev e quello separatista che in otto anni di guerra ha visto morire oltre 14.000 persone, per lo più civili, e un esodo dalla regione di oltre 1.500.000 cittadini di cui circa 900.000 diretti verso la Russia. La successiva decisione della Russia nel 2014 di riportare la Crimea entro i propri confini tramite un referendum aggravò ulteriormente la crisi con l'Ucraina e con il mondo occidentale. Vennero allora imposte alla Russia una serie di sanzioni economiche e finanziarie proposte dal governo USA (all'epoca era Presidente Obama) con l'appoggio dell'Unione europea.

La crisi Ucraina si è riaccesa drammaticamente nel gennaio del 2022 dal momento che la Russia intende contrastare con ogni mezzo il possibile ingresso di quel paese nel novero delle nazioni NATO. Contrastare l'allargamento della NATO ai paesi un tempo alleati o satelliti dell'URSS è una questione considerata vitale nell'ottica di Mosca¹. In questi ultimi anni le richieste di adesione alla NATO sono state prospettate da parte degli USA ai governi di Moldavia e Georgia, altre richieste di adesione sono pervenute direttamente da alcune nazioni, la più recente proprio da parte della Ucraina. Si tratta di nazioni che erano parte integrante del territorio dell'URSS. Non va poi dimenti-

¹ Sulla crisi Ucraina e sulla politica di Putin si veda: S. Spoltore, *L'Ucraina tra Est e Ovest*, Il Federalista, 56 n. 1-2 (2014), p. 87, <https://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/indice-it/2-non-categorizzato/1419-ucraina-tra-est-e-ovest>, e Id., *La sfida della Russia*, Il Federalista, 60 n. 1 (2018), p. 35, <https://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/note/2370-la-sfida-della-russia>.

cato che anche la Finlandia (nazione da sempre dichiaratasi neutrale) sta valutando di presentare la richiesta al governo di Washington² per diventarne membro. Queste ulteriori adesioni porrebbero le truppe e le basi della NATO direttamente a ridosso dei confini della Russia che non potrebbe più contare sulla presenza di Stati cuscinetto che, nella logica di Mosca, devono rappresentare un limite invalicabile dalla fine della Seconda Guerra Mondiale (o Guerra Patriottica come invece viene definita in Russia e prima ancora nell'URSS). Quel limite era già stato violato nel 2004 con l'adesione alla NATO di Estonia e Lettonia, ma in quegli anni, a Mosca, Putin stava ancora definendo l'assetto del paese e in politica estera il paese risultava indebolito dopo oltre un decennio di profonda crisi interna.

Gli anni successivi al dissolvimento dell'URSS erano stati i più tormentati e l'assetto con i nuovi equilibri di potere interni avevano avuto la prevalenza su qualsiasi altra questione. Furono necessari oltre dieci anni per ridefinire i confini della nuova Russia dopo la frammentazione del suo territorio che vide la nascita di tredici nuove Repubbliche indipendenti con le quali disegnare i confini, definire la spartizione del tesoro della Banca Centrale, dell'arsenale atomico e degli armamenti, nonché contrastare tentativi di colpo di Stato o sedare nel sangue ulteriori tentativi secessionisti nel Caucaso. Tutte questioni che si sovrapponevano alla lotta intestina a Mosca per la conquista del potere che, dopo l'uscita di scena di Gorbaciov, l'ascesa e caduta di Eltsin, vide prevalere la figura di Vladimir Putin.

Quando si aprì la crisi ucraina nel 2013 la situazione interna russa si era stabilizzata e il governo di Mosca poteva tornare ad esercitare la propria politica estera con ritrovata autorevolezza. L'assetto di potere era ora ben definito. Mosca rispose alle sanzioni occidentali avviando intese sempre più strette e vincolanti con la Cina in campo economico, energetico e militare, cosa impensabile sino a pochi anni prima.

Il quadro internazionale era mutato in modo radicale. Gli anni di difficoltà della Russia erano coincisi con l'ascesa a potenza economica della Cina che esercitava, ed esercita ancor di più oggi, una grande influenza politica e militare in vaste regioni dell'Asia e dell'Africa. La delocalizzazione in Cina di molte attività industriali da parte degli Oc-

² Le richieste di adesione alla NATO devono essere presentate al governo degli USA che successivamente provvede ad inoltrarle al comando NATO a Bruxelles per essere approvate da tutti gli Stati membri (occorre l'unanimità). Per la richiesta per il possibile ingresso della Finlandia nella NATO cfr.: A. Lombardi, *La Finlandia sfida Putin: "Pronti a valutare l'adesione alla NATO"*, La Repubblica, 2 gennaio 2022.

cidentali, nel tempo, l'hanno resa una potenza in grado di determinare la produzione di intere linee di prodotti per il mondo intero. Alla forza militare di cui dispone, la Cina può così far pesare anche la propria capacità industriale sino al punto di poter condurre guerre economiche riducendo (o aumentando a seconda dei propri interessi) la vendita ed esportazione di alcuni beni, per esempio nel settore auto o in quello dell'informatica, vitali per l'industria europea.

Verso un nuovo equilibrio: Russia e Cina alleate in politica estera.

La instabilità politica derivante dalla dissoluzione dell'URSS negli anni Novanta, indusse la Cina a promuovere nel 1996 una Organizzazione per la Cooperazione (detta di Shangai o SCO) che coinvolgesse la Russia e alcune delle giovani repubbliche ex-sovietiche con cui condivide i confini: Kazakistan, Tagikistan e Kirghizistan. L'obiettivo principale della Organizzazione era quello di favorire la cooperazione in campo economico, politico e militare per contrastare il separatismo e il terrorismo in Asia Centrale. Negli anni l'Organizzazione, che tra l'altro ha l'obiettivo di mediare eventuali contrasti tra le nazioni che ne fanno parte, si è ampliata e vi hanno aderito anche Uzbekistan, India e Pakistan³.

L'Organizzazione ebbe l'effetto di aprire un nuovo canale di comunicazione diretto tra Pechino e Mosca. Il desiderio principale della Cina era quello di garantire unità territoriale ai propri confini per evitare spinte separatiste a carattere politico, etnico o religioso (oltre a quello storico nel Tibet) dopo quanto era accaduto in Russia. Si trattava di un desiderio che Mosca condivideva pienamente.

Negli stessi anni gli Stati Uniti assumevano una leadership a livello mondiale, che li metteva però spesso in gravi difficoltà dovendo operare, militarmente, dal Medio Oriente all'Africa e persino in Europa nella ex-Jugoslavia. Non è questa la sede per rievocare i numerosi focolai di tensione sorti negli anni di fine secolo XX e agli inizi del nuovo, ma, mentre gli Stati Uniti cercavano di agire in tutti gli scenari con gli europei in alcuni casi al seguito, la Russia si avviava a stabilizzarsi al proprio interno e la Cina diventava una potenza economica garantendosi l'ingresso nel WTO nel 2001 e avviando allo stesso tempo un ampio progetto di rinnovamento delle forze armate.

La Russia di Putin e la Cina erano ora pronte a condividere l'obiet-

³ Si veda: P. Pizzolo, *Il Kazakistan, la Russia e il nuovo grande gioco in Asia centrale*, Affari Internazionali, 14 gennaio 2022, <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=affari+internazionali+14+gennaio+2022>.

tivo di contrastare gli Stati Uniti come unica superpotenza. Un contesto generale nel quale l'Unione europea svolgeva un ruolo da spettatore o di passivo sostenitore delle scelte politiche USA o militari nell'ambito della NATO.

La crisi in Ucraina consolidò l'intesa tra Mosca e Pechino che negli anni si è ampliata in campo militare senza che per questo fosse necessario la firma di un Trattato *ad hoc*. L'aiuto che la Cina garantì alla Russia in tutte le sedi internazionali nel sostenere le sue ragioni in Ucraina venne presto ricambiato. E di recente Pechino ha ribadito che l'allargamento della NATO all'Ucraina è una provocazione dell'Occidente che crea solo nuove tensioni, la stessa tesi sostenuta dalla Russia. Mosca da parte sua difende il diritto della Cina nel controllare gli atolli nelle acque del Mar Cinese Meridionale⁴, ma, fatto ancor più rilevante per Pechino, Mosca sostiene il diritto di Pechino nel rivendicare la propria sovranità sull'isola di Taiwan e nell'imporre la propria legislazione ad Hong Kong.

La condivisione e il reciproco sostegno in politica estera tra Pechino e Mosca si sta manifestando in modo ancor più palese nel corso del 2022, ponendo il mondo Occidentale, e in particolare gli USA, in grave difficoltà nel dover gestire fronti così impegnativi (Ucraina e Taiwan), avendo di fronte due potenze pronte a sostenersi. Le difficoltà degli Stati Uniti, già emerse sotto la presidenza Obama e aggravatesi con quella di Trump, sono accentuate dalla incapacità di agire da parte della Unione europea, vittima delle proprie debolezze: ha una forte dipendenza dalla Russia negli approvvigionamenti energetici; ha una forte dipendenza dalla Cina nella fornitura di prodotti industriali ad alto valore tecnologico. La mancanza di un potere europeo in grado di esprimere una propria politica estera e di difesa nonché una propria politica energetica ed industriale la pongono dinanzi alla propria fragilità ed inconsistenza ad agire per essere credibile. Questa inconsistenza vede l'Unione europea nella condizione di sostenere le scelte politiche degli USA seppur passivamente e spesso in modo confuso e contraddittorio⁵.

Stati Uniti e Unione europea sperimentano pertanto le proprie difficoltà dinanzi alla coincidenza di interessi che legano Russia e Cina. Se la UE ai propri confini non è in grado di gestire in modo autonomo il confronto-scontro in atto in Ucraina da ben nove anni e ricorrono alla

⁴ Si veda S. Spoltore, *L'Oceano della discordia*, Il Federalista, 57 n. 3 (2015), p. 204, <https://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/note/1476-loceano-della-discordia>.

⁵ D. Teurtrie, *Gli europei fuori gioco*, Le Monde diplomatique il Manifesto, febbraio 2022.

NATO per tutelarsi, gli Stati Uniti sembrano ancor più in difficoltà nelle acque del Pacifico, segnatamente nel tratto del Mar Cinese. Mentre in Europa sono aperti dei canali diplomatici per evitare il precipitare della crisi in una guerra aperta, nell'area del Pacifico la Cina ha lanciato una sfida ben precisa e senza appello: Taiwan deve rientrare a pieno titolo sotto la sovranità di Pechino entro il 2050⁶.

È dall'inizio della crisi ucraina che Russia e Cina conducono esercitazioni militari e navali in modo congiunto nelle acque di tutto il mondo. La prima volta fu nel 2015, nel Mar Mediterraneo, successivamente nel Mar Baltico, nel Mar del Giappone e nel Mar Cinese Meridionale (qui anche con truppe di *marines* per simulare la conquista di una isola). Infine, nel gennaio di quest'anno, a navi delle flotte russa e cinese si sono aggiunte navi della flotta dell'Iran a largo del Golfo di Oman⁷ allarmando l'intero mondo arabo, e non solo, per le implicazioni che comporta questa collaborazione militare nel già difficile quadro della situazione medio orientale.

Ma ancor di più: la Russia garantisce a militari e a ingegneri civili cinesi l'utilizzo delle proprie basi nell'area dell'Artico in previsione della costruzione di porti da condividere e per svolgere insieme trivellazioni nella ricerca di nuovi pozzi petroliferi o di gas⁸. A seguito dello scioglimento dei ghiacci, le previsioni indicano che entro il 2050 le navi mercantili che dal Pacifico raggiungono i porti del Nord Europa potranno transitare lungo le coste artiche per sei mesi all'anno contro gli attuali tre. Questa via di navigazione diventerà pertanto sempre più strategica per la navigazione commerciale riducendo i costi e i tempi oggi necessari per il transito lungo il canale di Panama. Controllare l'Artico e disporre di porti amici diverrà strategico non solo per lo sfrut-

⁶ Dichiarazioni al Congresso del Popolo di Xi Jinping, Agenzia AGI, 9 ottobre 2021; *L'ascia di Xi Jinping su Taiwan: la Cina realizzerà la riunificazione, chiunque cerchi di dividere il paese non farà una bella fine*, La Stampa, 9 ottobre 2021.

⁷ *Golfo Persico. Mosca si addestra con Teheran e Pechino nell'antipirateria*, www.agnews.eu, 20 gennaio 2022. Inoltre, la scorsa estate il Ministro degli Esteri cinese Wang Yi ha visitato Teheran e successivamente Ankara per stringere accordi in campo energetico e militare.

⁸ E. Comelli, *Patto Russia-Cina nel nome del gas: alle olimpiadi di Pechino nasce l'asse contro la NATO*, Quotidianonazionale, 5 febbraio 2022, <https://www.quotidiano.net/esteri/patto-russia-cina-nel-nome-del-gas-a-pechino-nasce-lasse-contro-la-nato-1.7328041>. L'accordo economico siglato in occasione della apertura dei giochi olimpici di Pechino, oltre a rinnovare l'intesa nell'Artico, valido 25 anni, ha portato anche alla firma di un contratto di fornitura alla Cina, da parte della Russia, di 100 milioni di tonnellate di petrolio in dieci anni attraverso il Kazakistan, dove nel gennaio 2022 le truppe di Mosca sono intervenute per ristabilire l'ordine dopo che le proteste popolari avevano messo a rischio il governo amico filorusso.

tamento delle sue ricchezze naturali, ma anche per il controllo dei traffici non solo mercantili⁹. Si rinnova così la capacità delle due potenze di sviluppare strategie di lungo termine. Questa condivisione di interessi suscita grandi preoccupazioni negli USA poiché, nel caso la crisi in Europa e la crisi nel Pacifico dovessero deflagrare in contemporanea per una precisa intesa tra Mosca e Pechino, non sarebbero in grado di gestire contemporaneamente i due fronti. In particolare, sarebbe la crisi nel Pacifico, nelle acque del Mar Cinese Meridionale, a vedere gli USA sconfitti nonostante il possibile aiuto militare legato ai recenti accordi siglati in ambito QUAD (Usa, Giappone, Australia e India) o in ambito AUKUS (USA, Regno Unito e Australia).

A prevedere una piena sconfitta e, di conseguenza, l'annessione di Taiwan alla Cina, è lo stesso Comando Strategico che lo ha ammesso in una audizione al Congresso degli Stati Uniti nell'aprile del 2021¹⁰.

Taiwan rappresenta comunque la falsa coscienza del mondo intero. Solo 14 nazioni la riconoscono come Stato sovrano, il resto del mondo intrattiene solo rapporti commerciali¹¹. Vi è infatti un veto da parte del governo di Pechino che ha deciso di non intrattenere relazioni diplomatiche con gli Stati che rifiutano di riconoscere che la Cina Popolare è una e indivisibile e che Taiwan è *solo* una provincia ribelle. Al mondo manca il coraggio di riconoscere la legittimità ad esistere di Taiwan per timore di rompere i rapporti con Pechino e gli Stati Uniti, da questo punto di vista, hanno precise responsabilità allorché nel 1972 decisero di accettare il principio di “una sola Cina” su precisa richiesta di Pechino (all'epoca era Presidente R. Nixon).

In Ucraina e lungo le coste di Taiwan si assiste a continue prove di forza da parte di Russia e Cina, nel tentativo, congiunto, di saggiare le reazioni dell'Occidente e di verificarne la capacità di reazione. Non altrimenti si spiegano le continue esercitazioni navali congiunte o le continue violazioni dello spazio aereo di Taiwan da parte dei caccia cinesi¹².

⁹ L. Rossi, *Russia e Cina nell'Artico: una relazione ambigua*, Affari Internazionali, ottobre 2020, www.affariinternazionali.it, e R. Tani, *La Russia si mostra sempre più assertiva nel teatro artico*, Panorama Difesa, n. 397, giugno 2020.

¹⁰ L'audizione è stata sostenuta dall'ammiraglio Charles Richard, comandante del Comando Strategico. Si veda: *E' di nuovo tempo di "pensare all'impensabile"*, Panorama Difesa, n. 414, gennaio 2022, <http://www.edaiperiodici.it/panorama-difesa/numeri/dettaglio/pd-gennaio-2022>.

¹¹ I Paesi che riconoscono Taiwan come Stato sono: Belize, Città del Vaticano, Guatemala, Haiti, Isole Marshall, Nauru, Palau, Paraguay, Saint Kitts e Nevis, St. Lucia, St. Vincente, Granadine, Swatini e Tuvalu.

¹² Le incursioni extra territoriali da parte dei caccia cinesi erano state 380 nel 2020, salite a oltre 600 nel 2021.

Il contesto nel Pacifico è ulteriormente complicato dalla instabilità nelle acque del Mar Giallo e del Mar del Giappone, per le continue minacce da parte della Corea del Nord, il che ha indotto il Giappone, stretto alleato degli USA, a rileggere la propria carta costituzionale per consentire un aumento delle spese militari e prevedere la costruzione di portaerei¹³. Si tratta di acque presidiate da importanti porti militari sia russi che cinesi.

Conclusione.

Il mondo uscito dal crollo dell'URSS ha destabilizzato interi continenti e gli Stati Uniti si sono dimostrati incapaci di garantire da soli un nuovo ordine che garantisse pace e stabilità. In questa incapacità rientrano anche precise responsabilità degli europei che non hanno saputo avviare una diversa politica di vicinato con la nascente nuova Russia. Gli Stati Uniti, assecondati dalla UE, hanno così continuato a percepire la Russia come un possibile nemico da contrastare. Anziché cogliere la novità derivante dal crollo del sistema sovietico, l'Occidente ha continuato ad agire per indebolire la Russia rafforzando la propria presenza ad est nell'ambito della NATO. Una grande occasione per favorire nuove relazioni tra la Unione europea (allargatasi ai paesi un tempo sotto l'influenza sovietica) e la Russia è andata così perduta. Ma d'altronde una Unione europea senza un proprio governo e senza una propria politica estera come avrebbe potuto agire diversamente? Inoltre, l'allargamento della UE ad est poneva anche in evidenza le paure che queste nuove nazioni continuavano e continuano ad avere nei confronti della vicina potenza russa che per lungo tempo li aveva sottomessi. Da questo punto di vista l'ingresso nella UE garantiva a questi paesi un aiuto nello sviluppo delle loro economie e un consolidamento delle loro giovani democrazie, e, allo stesso tempo, l'ingresso come membri della NATO dava garanzie in termini di sicurezza militare.

Mentre questo scenario si andava costruendo in Europa, in Estremo Oriente emergeva la Cina come nuova potenza dapprima economica ed oggi anche militare. Sul piano economico, la mancanza di una politica industriale ed energetica, mostra oggi le contraddizioni e le debolezze della UE. La delocalizzazione di molte attività produttive pone la Cina nelle condizioni di utilizzare l'economia come uno strumento politico a tutti gli effetti, come ammesso dalla stessa Commissione europea¹⁴

¹³ C. Martorello, *Il rinnovato concetto di potere navale in Asia*, Panorama Difesa, n. 400, ottobre 2020, p. 54.

¹⁴ J. Oertel, J. Tollmann, B. Tsang, *Climate superpowers: how EU and China can compete and cooperate for a green future*, Policy brief dell'European Council on Foreign

che evidenzia la dipendenza dell'Europa dalla Cina in settori strategici. Il sapere di essere deboli dovrebbe indurre pertanto i governi ad individuare soluzioni di prospettiva per evitare, come sta accadendo, di vedere l'industria europea in difficoltà negli approvvigionamenti sia di prodotti finiti che di materie prime, indirizzate invece principalmente verso la Cina e le altre nazioni dell'Estremo Oriente che oggi, insieme, rappresentano il polmone industriale del mondo intero, a riconferma di come il commercio internazionale sia passato dall'area atlantica a quella del Pacifico.

L'eterno dilemma del mondo alla ricerca di un equilibrio che contrasti le mire egemoniche vede oggi tre grandi potenze continentali confrontarsi in modo aperto: Stati Uniti, Russia e Cina ce lo ricordano ogni giorno. È altrettanto evidente come un continente risulti assente o comunque marginale ed è la stessa Commissione europea a ricordarcelo così come i recenti interventi pubblici del Presidente Macron o del Cancelliere Scholz. Non resta, come recitava un antico detto latino, che passare dalle parole ai fatti compiendo scelte radicali che diano alla Unione europea l'assetto federale di cui necessita per esercitare la propria sovranità.

I prossimi mesi saranno pertanto decisivi alla luce delle decisioni che i Capi di governo, in sede di Consiglio europeo, prenderanno sulla base delle proposte che i cittadini europei hanno formulato in seno alla Conferenza sul futuro dell'Europa. Alla Conferenza sono state presentate precise idee per abolire il diritto di veto, per garantire all'Unione un proprio potere fiscale e di bilancio, per dare maggiori poteri al Parlamento europeo nel definire le linee di una politica estera. Si tratta di questioni vitali per il futuro della Unione e per garantire un maggior equilibrio nella gestione dei problemi del mondo.

Stefano Spoltore

Interventi

A PROPOSITO DI ESERCITO E CORPO DI PACE EUROPEI

Digito esercito europeo nel mio computer non veloce e ottengo 10.100.000 risultati in 0,50 secondi.

Dopo l’Afghanistan fioccano articoli e saggi di diverso orientamento e valore, che concordano tutti sull’irrelevanza dell’Europa nella complessa e indispensabile geostrategia, risolto militare della geopolitica, tornata di moda. La necessità, l’urgenza e insieme la difficoltà di un esercito europeo sono diversamente esposti.

È tema non nuovo, anche lasciando stare la vicenda della CED. Le massime autorità dell’UE si sono pronunciate chiaramente. Josep Borrell, Alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, ha ipotizzato, per cominciare, una forza di primo intervento di 5 mila uomini. Thierry Breton, Commissario per il mercato interno, gli ha dato manforte. Charles Michel, Presidente del Consiglio europeo è per l’autonomia strategica dell’Europa. Anche David Sassoli, presidente del Parlamento europeo, pensa sia ora di un esercito europeo. Ursula Von der Leyen, presidente della Commissione, parla di unione della difesa per dare stabilità al nostro vicinato e nelle altre regioni, poiché “se non si interviene in tempo nelle crisi all’estero, le crisi arrivano da noi”.

L’integrazione europea, il suo avanzamento verso un modello federale – non uno Stato monolite, ma neppure l’imperfetta confederazione attuale – appaiono sempre più legati alla sicurezza interna ed esterna. La questione di una forza armata europea si pone in questo contesto¹.

¹ Un’utile ricostruzione dei tentativi operati finora all’interno dell’UE, dei loro limitati successi e fallimenti, si può trovare in: Maddalena D’Aquilio, *Verso un esercito europeo? (1) e (2)*, Unimondo del 17 e 18 settembre 2021 (<https://www.unimondo.org/Guide/Guerra-e-Pace/Nuove-guerre/Verso-un-esercito-europeo-2-213746>), che rinvia a un documento della SPD di un anno fa e dunque non effetto del trauma afgano (<http://>

Dell'esercito europeo si è in passato vantata la maggior efficienza a costo minore. David Sassoli, si dice favorevole alla prospettiva "se non altro risparmiare in inutili spese militari nazionali". Queste portano duplicazioni e repliche nelle dotazioni, con uno spreco enorme. Il sito del Parlamento europeo riporta un'infografica del 2017 che stima lo spreco in 26.4 miliardi all'anno². L'inefficienza è evidente: nel 2019 un articolo, sempre nel sito del Parlamento europeo, ricorda che in Europa c'erano sei volte più sistemi di difesa che negli Stati Uniti³. 27 eserciti, 23 forze aeree e 21 forze navali e cattiva spesa militare producono una situazione evidenziata da un confronto con gli Usa: 178 sistemi d'arma in Europa, 30 negli USA; 17 i modelli di carri armati rispetto a 1 solo; 20 veicoli da combattimento della fanteria contro 2; 29 tipi di cacciatorpediniere e fregate contro 4; 20 tipi di caccia contro 6; 12 tipi di missili antinave contro 2; 13 missili aria-aria contro 3⁴.

Secondo altri, invece, la spesa militare degli Stati europei andrebbe moltiplicata. Gli europei spendono infatti per il capitolo difesa e armamenti una quota del Pil compresa tra l'1 e il 2 %, mentre gli americani dedicano alle spese militari anche l'8/9% del PIL, garantendo anche la sicurezza degli europei. Oggi, tuttavia, questi meccanismi non funzionano più, e quindi si sottolinea come l'Europa dovrebbe chiedersi se è disposta a rinunciare a una parte della spesa per il *welfare* a favore di spese militari⁵. In Italia, sette decreti ministeriali sono

www.csfederalismo.it/images/comments/SPD_Diskussionspapier-28.-Armee_IT-non-ufficiale.pdf). La tesi è chiara: "L'Unione europea, per quanto riguarda la sicurezza, è ancora un arcipelago di iniziative. Non abbiamo bisogno solo di più cooperazione, ma dobbiamo anche iniziare a costruire immediatamente su un terreno solido. La nostra terraferma è costituita dal 28° esercito".

² Parlamento europeo, *PESCO: per una difesa europea più efficiente* <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/security/20171208STO89939/pesco-per-una-difesa-europea-piu-efficiente>.

³ Parlamento europeo, *Difesa: l'UE sta creando un esercito europeo?*, <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/security/20190612STO54310/difesa-l-ue-sta-creando-un-esercito-europeo>.

⁴ Umberto Morelli, *La politica di potenza. L'Unione europea e il sistema internazionale*, Il Federalista, 62 n. 3 (2020). Lucio Levi (*I benefici della riduzione della spesa militare*, Il Federalista, 26 n. 3 (1984), sottolinea che "Il costo degli apparati militari sta diventando sempre più assurdo e inaccettabile se si considerano le conseguenze militari ed economico-sociali della corsa agli armamenti." Non era ancora caduto il Muro di Berlino. Non vi era alcun dividendo della pace da impiegare e l'autore riportava una previsione che appariva quasi incredibile: "se si proiettano nel futuro le attuali tendenze economiche, nel 2.000 la spesa militare raggiungerà i 646 miliardi di dollari." Sappiamo che le stime indicano ora una cifra tripla.

⁵ Ernesto Galli della Loggia, *Mentre la Cina agisce, l'Europa non c'è e sa solo discutere*, Il Giornale, 9 settembre 2021. Galli della Loggia si interroga anche sulla ne-

già pronti per iniziare a spendere di più⁶. Le spese, da affrontarsi in più tranche, sarebbero almeno di 3,5 miliardi per 1.600 blindati “Lin-
ce”, 1,9 miliardi per droni, 800 milioni per missili e radar sulle navi
Andrea Doria e Caio Duilio, 165 milioni per altri “mezzi tattici” e
187 milioni per 33 nuovi elicotteri per i Carabinieri, 111 milioni per
sensori ottici e radar.

In realtà, è stato giustamente notato⁷ che “il costo della Nato è di
circa 1.100 miliardi di dollari pari al 56% della spesa militare glo-
bale, che è di circa 1.900 miliardi annui. Stati Uniti, Regno Unito,
Germania, Francia, Italia e Canada rappresentano insieme il 90%
(circa 995 miliardi di dollari) della spesa totale della Nato e il 50%
della spesa militare globale. La spesa complessiva (inclusa quel-
la extra Nato) dei 27 Paesi membri dell’Unione Europea è stata di
232,8 miliardi di dollari. Quindi in modo diretto e indiretto la spesa
militare dei Paesi della Ue è notevole anche se non paragonabile a
quella degli Usa che è di 778 miliardi. Da varie parti si stima che

cessaria qualità degli eserciti per essere all’altezza delle sfide attuali. E una qualità che
manca decisamente alle forze USA impegnate in Afghanistan: “un’armata mista di soldati
regolari e di mercenari”, i cosiddetti *contractor*, utilizzati dagli Stati Uniti a partire dagli
anni Novanta in tutti i teatri di operazione (dai Balcani all’Irak).

Il ruolo dei mercenari nelle guerre attuali è di grande interesse, ma non provo
neppure a sfiorarlo se non per consigliare la lettura di un saggio di Orsetta Giolo,
Traffico di armi e “privatizzazione della forza”. *Quali scenari?*, Rivista di studi e
ricerche sulla criminalità organizzata, 4 n. 2 (2018), <https://riviste.unimi.it/index.php/cross/article/view/10460>. Sulla necessità di operazioni di polizia internazionale, con
corpi composti di specialisti, v. L. Ferrajoli, *Perché l’ONU non può promuovere né au-
torizzare la guerra all’Iraq*, La rivista del Manifesto, n. 34, dicembre 2002 (www.larivistadelmanifesto.it), secondo il quale “nei confronti di un’organizzazione criminale,
per quanto vasta e militarmente potente, non si muove guerra, ma si mettono in atto
le misure di polizia, certamente più difficili ma più efficaci, in grado di neutralizzarla
(...), non dunque i raid e i bombardamenti aerei, tipicamente propri della guerra, che
provocando morte e terrore tra le popolazioni civili servono solo ad accrescere l’odio
per l’Occidente e le capacità di proselitismo delle bande terroristiche, bensì le azioni
di polizia sul terreno, attuate naturalmente con mezzi militari adeguati, ma dirette
soltanto all’identificazione e alla neutralizzazione delle organizzazioni terroristiche
(...). Servirebbe quella forza di polizia internazionale che è stata prevista dal capo
VII della Carta dell’Onu e che certamente, se fosse stata per tempo istituita, sarebbe
intervenuta in tutte le crisi degli anni passati con maggior credibilità e senza le inutili
devastazioni provocate dalle guerre scatenate dall’Occidente in violazione del diritto
internazionale.”

⁶ *Shopping militare: ecco quanto ci costa la spesa di blindati e droni voluta dal min-
istro della Difesa Guerini*, The post internazionale, 1° Ottobre 2021, <https://www.tpi.it/cronaca/quanto-costa-spesa-blindati-droni-guerini-20211001830269/>.

⁷ Alberto Quadrio Curzio, *Una difesa comune. Perché nella Nato l’Ue paga mol-
to e pesa poco*, Huffington Post, 2 settembre 2021, https://www.huffingtonpost.it/entry/una-difesa-comune-perche-nella-nato-lue-paga-molto-e-pesa-poco_it_6130d45ee4b0df-9fe272f873.

una maggiore integrazione tra le spese militari dei vari paesi europei ed in particolare tra Francia (53 miliardi), Germania (53 miliardi) e Italia (26 miliardi) – arrivano al 58% – ridurrebbe notevolmente i costi (si stima tra 25 e 100 miliardi!) legati alle duplicazioni a parità di capacità difensiva.”

Ma il tema della difesa europea non può essere affrontato in modo costruttivo se non è collocato in una prospettiva politica e legato ai valori – Stato di diritto, economia di mercato, libertà di movimento e diritti della persona – sui quali l’integrazione europea si fonda⁸. È dunque questo recinto di civiltà che va difeso e migliorato, reso capace di espandere il suo messaggio e la sua esperienza.

L’importanza dei valori, è testimoniata dal fatto che, come sottolineato da David Sassoli, i regimi autoritari si preoccupano dell’Europa, anche se questa non è una forza militare, perché “i valori europei mettono paura, perché le libertà consentono uguaglianza, giustizia, trasparenza, opportunità, pace. E se è possibile in Europa, è possibile ovunque.”⁹

In ogni caso la pace dell’Europa e la sua capacità di diffonderla non sono affidati alla forza militare, esclusivamente o principalmente. Noi avvertiamo tutti limiti, ma chi è fuori ne percepisce bene l’attrattiva e la positiva differenza. Lo abbiamo visto nei conflitti della ex-Jugoslavia. I contendenti non avevano ancora finito di scannarsi che bussavano alla porta dell’UE. Occorre dunque uno sguardo più ampio di quello che vede nella difesa europea solo una necessità dettata dallo spostarsi dell’attenzione USA da un oceano all’altro. Un’Europa capace di una strategia nei confronti di aree vicine e vitali – Mediterraneo, Nord-Africa, Medio Oriente – risponderebbe intanto alla crescente influenza russa e turca. Permetterebbe anche agli Usa di perseguire le loro attuali priorità, che riguardano principalmente il confronto con la Cina¹⁰.

⁸ In questo senso v. Antonio Armellini, *Per la difesa europea serve flessibilità*, il Corriere della Sera, 29 settembre 2021.

⁹ David Sassoli, *Costruire un nuovo umanesimo europeo* https://the-president.europarl.europa.eu/it/newsroom/sassoli-costruire-un-nuovo-umanesimo-europeo?lang=en&fbclid=IwAR0nbSKHB5MJgSYsloza-PXGNv4SFx4ML72SFjbXsH7Ev-H0_8yYJjwNEJ9g.

¹⁰ Molta è l’attenzione a che la prospettiva di una difesa europea comune non significhi emancipazione politica dagli USA; in particolare, viene messa in luce la tentazione degli europei di assumere un ruolo neutrale simile a quello della Svizzera. Secondo F. Fubini, *La tentazione tedesca (ed europea): diventare la Svizzera del mondo*, Il Corriere della sera, 28 settembre 2021, “La conosciamo, la Svizzera: una democrazia solida, aperta, dinamica. È irrilevante. Gode dei benefici della globalizzazione senza essere coinvolta negli affari del mondo (...). I segni di quest’assenza di ambizione del resto non sono solo in Germania, perché anche a noi italiani, francesi, spagnoli, olandesi, manca quella che un tempo si sarebbe definita la volontà di potenza.” E non si può essere, come è necessario,

Quanto alla prospettiva politica nella quale il tema della difesa europea va posto, perché in Europa si possano conciliare la creazione di una difesa e la vocazione strutturale dell'Unione alla pace, e dunque perché l'Europa possa costituire un esempio e un impulso per l'affermazione di relazioni pacifiche a livello mondiale, essa deve divenire pienamente federale¹¹. Un continente capace di difendersi ed impegnato assieme nel disarmo generale sarebbe una novità altamente positiva. In particolare, l'Europa potrebbe costituire il laboratorio per il varo contemporaneo di un Corpo europeo di pace e di un nucleo di esercito europeo.

Quanto al primo, Numerose proposte a tale scopo sono presentate al Parlamento europeo, soprattutto da Alex Langer, senza essere adottate. L'idea fa la sua prima comparsa ufficiale il 17 maggio 1995 nella Relazione sul funzionamento del trattato dell'unione di Bournelles e Martin: "Un primo passo per contribuire alla prevenzione dei conflitti potrebbe consistere nella creazione di un Corpo Civile europeo della Pace (che comprenda gli obiettori di coscienza) assicurando la formazione di controllori, mediatori e specialisti in materia di soluzione dei conflitti". Langer, ispiratore della citazione, con l'assistenza di Ernst Gülcher redige dettagliati appunti *Per la creazione di un corpo civile di pace dell'ONU e dell'Unione Europea. Alcune idee, forse anche poco realistiche*. Ipotizza almeno un migliaio di persone, tra professionisti e volontari, adeguatamente formati e con le dotazioni necessarie per intervenire nei conflitti prima dell'esplosione della violenza, capaci di permanervi utilmente anche nella fase acuta e di operare per restaurare e ricomporre le relazioni al termine della fase

una potenza, se manca questa volontà. E aggiunge M. Panebianco (*Ma l'Europa non è la Svizzera*, Il Corriere della Sera, 3 ottobre 2021), "La Svizzera. Non solo è piccola e l'Europa non lo è. Non solo è stata, per secoli e secoli, protetta dalla conformazione del territorio e l'Europa non lo è. Lo è stata anche, per altrettanti secoli, dal fatto che gli uomini liberi dei suoi Cantoni erano pronti a fare pagare pesanti tributi di sangue a qualunque esercito che, molto faticosamente, si fosse addentrato fra i loro monti e le loro valli (...). La ricca, pacifica e indifesa Europa appare come una preda ambita e appetibile per i tanti pescecani che le girano intorno. Altro che Svizzera". L'idea che una neutralità attiva possa essere un contributo alla pace propria, dei vicini e del mondo intero non è neppure presa in considerazione.

¹¹ Umberto Morelli, *La politica di potenza. L'Unione europea e il sistema internazionale*, op.cit.: "La UE ha una vocazione strutturale alla pace (nella dichiarazione Schuman, atto di nascita dell'Europa comunitaria, il termine pace è ripetuto sei volte in una pagina e mezza) e il suo processo di unificazione è decisivo come esempio e come impulso per l'affermazione di relazioni pacifiche a livello mondiale. Deve però diventare pienamente federale per realizzare l'auspicio indicato da un congresso del Movimento Federalista Europeo negli anni Ottanta: *Unire l'Europa per unire il mondo.*"

più cruenta. Sono operazioni necessarie impossibili ai militari¹². Langer, convinto dell'urgenza della proposta, programma per il 7 luglio 1995 a Bruxelles un incontro tra esponenti dei movimenti di pace ed esperti internazionali, per una risoluzione parlamentare di istituzione dei Corpi civili europei di pace. Il 3 luglio rinuncia alla vita, quasi schiacciato dalle troppe vicende delle quali si è fatto carico. Dopo la morte di Langer, il tema viene ripreso in più occasioni fino a due studi di fattibilità a cura del Parlamento europeo il primo, nel 2004, e della Commissione il secondo, nel 2005.

Quanto alla difesa, come accennato, essa presuppone il contemporaneo affermarsi di un'unione politica: una piccola, effettiva, forza federale, federalmente finanziata, potrebbe avere una non trascurabile capacità attrattiva¹³. Se un simile passo appare difficile a 27, la prospettiva è quella di un'Europa a due velocità, e dunque della creazione di un nucleo federale all'interno dell'Unione. Come scrive Armellini, "lo strumento per farlo ci sarebbe ed è quello della 'Conferenza sul futuro dell'Europa', che sarebbe dovuta servire a ridisegnare l'Ue e si è trasformata, di rinvio in rinvio, in un esercizio burocratico per aggiustare qualcosa qua e là, mentre attorno la terra brucia. Forse c'è ancora tempo per cercare di riportarla sui binari originari; sarebbe una priorità degna di un'Italia che recuperi la sua storica capacità di innovazione della politica europea"¹⁴.

Daniele Lugli

¹² Negli appunti di Langer (<http://www.alexanderlanger.org/files/serviziocivile-cpeuropei.pdf>), che meritano un'integrale lettura, i temi sono enucleati con precisione: Perché dei corpi civili di pace; Organizzazione; Compiti; Quale professionalità; Qualità; Nazionale/internazionale, uomo/donna, anziani/giovani; Volontariato solidale; Professionisti/volontari; Addestramento; Come preparare le operazioni dei CCP; Finanziamento; Le relazioni con i militari. Langer sa che non vi è garanzia di successo nelle azioni. Nelle conclusioni scrive: "Un'operazione del Corpo di pace può fallire e nessuno si dovrebbe vergognare ad ammetterlo". Un fallimento di un'azione di pace lascia però – credo di poter affermare – meno macerie di un riuscito intervento militare.

¹³ I temi restano quelli enunciati da Morelli in *La politica di potenza...*, *op. cit.*. Sulla questione attualissima dell'autonomia fiscale, e dunque della possibilità di finanziare la creazione di una difesa realmente europea, v. G. Rossolillo, *Il modello CECA per l'attribuzione di un potere fiscale all'UE*, *Il federalista*, 62 n. 1-2 (2020).

¹⁴ Secondo Armellini, *op. cit.*, "Se una politica di difesa comune per tutti i Ventisette non è al momento realizzabile, come venirme fuori? Scomponendo l'Unione Europea per renderla al tempo una e flessibile. Non so se un nucleo fatto di Germania, Francia, Italia, Spagna e forse Benelux e qualche altro potrebbe funzionare ad avere una capacità propulsiva".

I documenti

LA POSTA IN GIOCO DIETRO LO SCONTRO TRA CORTE DI GIUSTIZIA E POLONIA*

L'Unione europea è giunta ad una fase del suo processo di integrazione che la sta ponendo davanti ad una serie di scelte esistenziali. Da un lato, in positivo, l'accelerazione del processo di integrazione fiscale in seguito all'istituzione di *Next Generation EU* e le prospettive di riforma dei Trattati aperte dalla Conferenza sul futuro dell'Europa; dall'altro, l'Unione si deve confrontare con la deriva autoritaria di alcuni suoi Stati membri che negli ultimi anni hanno smantellato, attraverso una serie di riforme costituzionali, i principi dello Stato di diritto sanciti solennemente anche dai Trattati europei.

La crisi della democrazia è un problema che tocca tutti gli Stati membri. Tuttavia, due di essi, Ungheria e Polonia, stanno ormai vivendo una situazione di gravissima e incontrollata deriva autoritaria, non potendo più godere di una stampa libera e di una magistratura indipendente. È importante notare che le pulsioni antidemocratiche dei partiti di governo sono strettamente legate alla dottrina sovranista di cui essi si fanno portavoce: l'Unione europea è infatti l'ultimo vincolo ai principi del pluralismo, della democrazia e dello Stato di diritto, che può impedire (o almeno rallentare) il completamento del progetto autoritario in questi paesi.

Per arginare la crisi della democrazia in Polonia ed Ungheria le istituzioni europee hanno adottato negli ultimi anni diverse misure, sia attraverso approcci politici fondati sul dialogo (che però sono essenzialmente falliti), sia, recentemente, tramite l'adozione da parte del Parlamento e del Consiglio, su iniziativa della Commissione, di

* Si tratta del testo della *Lettera europea* n. 75, del 28 gennaio 2022; <http://www.letteraeuropea.eu/sito/index.php/it/>.

un Regolamento che instaura un regime di condizionalità per l'accesso alle risorse del bilancio UE in caso di violazione dello Stato di diritto¹.

Negli ultimi anni anche la Corte di giustizia è intervenuta con una serie di sentenze volte a garantire i principi dello Stato di diritto, specialmente nei confronti della Repubblica di Polonia. In una serie di pronunce i giudici di Lussemburgo hanno censurato alcune delle più contestate trasformazioni del sistema giudiziario polacco, tra cui la riforma del Tribunale costituzionale, la cui composizione è stata alterata asservendolo alla maggioranza di governo², e l'istituzione di una sezione disciplinare della Corte suprema competente a riesaminare i procedimenti disciplinari a carico dei giudici, ma sprovvista dei requisiti dell'indipendenza e dell'imparzialità³. Proprio per rispondere a queste censure, il 7 ottobre 2021, il Tribunale costituzionale ha adottato un'opinione su richiesta del Primo ministro polacco in cui ha dichiarato l'incostituzionalità dei Trattati europei (nell'interpretazione data dalla Corte di giustizia) nella misura in cui acconsentono alle istituzioni europee di agire *ultra vires*, di negare il primato della Costituzione polacca e di impedire alla Polonia – nelle parole del Tribunale costituzionale polacco – di agire come uno Stato democratico e pienamente sovrano.

La sentenza rappresenta ovviamente un gravissimo attacco al principio del primato del diritto europeo. Tale principio, che si modella sulle clausole di supremazia proprie degli ordinamenti federali, è stato affermato nella giurisprudenza della Corte di giustizia a partire dalla sentenza *Costa c. Enel* (1964). Esso prevede che in caso di conflitto tra una norma europea ed una norma nazionale (inclusa la costituzione) sia quest'ultima a dover essere disapplicata. Ciò ha permesso alla Corte di garantire l'integrità e l'efficacia dell'ordinamento UE per oltre 50 anni. È in forza del principio del primato che l'Unione europea riesce ad attuare le sue norme e a sviluppare le sue politiche in tutti i Paesi membri. Senza tale principio, gli Stati potrebbero facilmente ignorare o disapplicare quelle norme europee che non trovano più convenienti.

¹ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

² Sentenza del 24 giugno 2019, causa C-619/18, Commissione c. Polonia (Indipendenza della Corte Suprema).

³ Sentenza del 15 luglio 2021, causa C-791/19, Commissione c. Polonia (Regime disciplinare dei giudici).

Purtroppo, la decisione del Tribunale polacco di mettere in discussione il primato del diritto europeo (e quindi di conseguenza la tenuta dell'intero ordinamento giuridico dell'Unione) non rappresenta un fenomeno isolato, bensì solo il caso più eclatante di scontro tra giudici europei e nazionali. Il mancato sviluppo dell'Unione come Stato federale ha creato infatti una tensione tra l'esercizio della sovranità politica e del controllo democratico diretto da parte dei cittadini, che sono rimasti confinati al livello nazionale, e la natura in parte sovranazionale di alcune competenze e di alcune prerogative esercitate dalle istituzioni europee e necessarie al funzionamento dell'Unione europea. Questa situazione ha fatto sì che nel tempo i giudici supremi degli ordinamenti nazionali ponessero delle condizioni e dei limiti al principio del primato. Se inizialmente questi ultimi venivano solo ipotizzati in astratto (violazione dei diritti fondamentali da parte dell'Unione), nel tempo sono stati estesi ad ambiti sempre più vasti e sottoposti alla discrezionalità dei giudici costituzionali nazionali (tramite il sindacato *ultra vires* e la dottrina dell'identità costituzionale). Così, già prima che il Tribunale polacco esprimesse il primato della costituzione nazionale sul diritto europeo, anche la Corte costituzionale federale tedesca aveva dichiarato l'illegittimità della sentenza della Corte di giustizia che giudicava la validità del piano di acquisto di titoli pubblici (PSPP) da parte della BCE⁴.

Al di là della reazione dovuta della Corte di giustizia, che ha anche condannato la Polonia a pagare alla Commissione europea la somma di un milione di euro al giorno, lo scontro con il Tribunale costituzionale polacco ha in realtà dimostrato che il fatto che gli Stati membri siano ancora i detentori esclusivi della sovranità in ultima istanza rischia di mettere in discussione i fondamenti stessi dell'ordinamento giuridico europeo, a maggior ragione in caso di una crisi dello Stato di diritto.

Accanto alle misure messe in atto per contenere le spinte autoritarie di alcuni Stati membri, la soluzione strutturale alla crisi della democrazia nazionale deve pertanto essere trovata nel rafforzamento della democrazia europea. Ciò può avvenire solo attraverso un'evoluzione federale dell'Unione. Anche per questa ragione, è assolutamente necessario che la Conferenza sul futuro dell'Europa faccia emergere il confronto su quelle riforme politico-istituzionali e quei trasferimenti di competenze in grado di dare all'Unione gli strumenti e l'autorità per impedire che i valori dell'Unione e i diritti dei cittadini siano calpestati nel territorio degli Stati membri.

Publius

⁴ Sentenza della Corte Costituzionale Federale Tedesca, Caso PSPP, 5 maggio 2020.

LA STRATEGIA DEI FEDERALISTI PER LA RIFORMA DELL'UNIONE EUROPEA*

Come ha indicato Altiero Spinelli, la via maestra per la creazione di un'Unione federale è quella di una procedura costituente attraverso cui il Parlamento europeo (o, al limite, un'Assemblea costituente *ad hoc*) elabora e approva un nuovo Trattato per l'Unione europea da sottoporre in seguito direttamente alla ratifica dei Parlamenti nazionali (oppure ad un referendum pan-europeo), essendo stabilito che il nuovo Trattato costituzionale entrerà in vigore nei soli paesi che lo avranno ratificato per via parlamentare o referendaria. Tale procedura sarebbe compatibile con la Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati.

Nel rispetto di questo principio, un documento o quaderno federalista è stato elaborato in seno al Movimento al fine di precisare la natura dell'Unione europea (un'unione federale per aggregazione degli Stati esistenti con poteri limitati ma reali e non un super-Stato federale che volesse sopprimere gli Stati europei esistenti). Il documento in questione enumera anche gli elementi necessari alla trasformazione dell'attuale Unione europea in una vera e propria Unione federale¹.

Tuttavia, poiché è in corso la Conferenza sul futuro dell'Europa, dobbiamo definire la strategia del Movimento federalista nei riguardi della Conferenza e dei suoi prevedibili sviluppi e conclusione. Una prima analisi ci conduce ad escludere quasi certamente l'ipotesi che la Conferenza apra una fase costituente che permetta al Parlamento europeo di proporre un progetto di nuovo Trattato europeo al di fuori della procedura dell'art. 48 TFUE. In secondo luogo, l'ipotesi secondo cui la Conferenza potrebbe concludere i suoi lavori indicando la necessità di una revisione del Trattato di Lisbona è molto problematica senza poter essere esclusa *a priori*. La difficoltà di questa soluzione risiede nell'intenzione manifestata dal Consiglio dei ministri di non dare il suo accordo ad una eventuale conclusione in tal senso. In effetti, una dozzina di Stati membri sono contrari in principio ad un aumento delle competen-

* Si tratta della relazione tenuta alla 1ª Commissione, *Le riforme per un'Europa federale, sovrana e democratica*, del 30° Congresso nazionale del Movimento federalista europeo, svoltosi a Vicenza il 22-24 ottobre 2021.

¹ P. Ponzano, *La riforma dell'Unione europea*, <https://www.mfe.it/port/index.php/2021-per-la-conferenza-sul-futuro-dell-europa/i-quaderni-per-la-conferenza/4823-la-riforma-dell-unione-europea>.e Il Federalista, 63 n. 1 (2021).

ze legislative dell'Unione europea e pertanto ad una decisione unanime del Consiglio in tal senso. In tal caso, non si può escludere che la Conferenza rinunci a trarre ogni conclusione operativa dai suoi lavori e che il Parlamento europeo decida di riprendere la sua libertà d'azione (e di presentare lui stesso un progetto di modifica del Trattato di Lisbona ai sensi dell'art. 48 TUE). In questa situazione, quale dovrebbe essere la strategia dei federalisti? Nel momento attuale, il movimento federalista non può che cooperare alla riuscita della Conferenza in quanto primo tentativo reale di partecipazione attiva dei cittadini alle deliberazioni sulla problematica europea. Se la Conferenza non riuscisse a stimolare un'ampia partecipazione dei cittadini europei agli eventi previsti (riuscita dei *panels*, proposte inviate sul sito della Conferenza, numero di iscritti alla piattaforma multilingue, dibattiti conclusenti nelle sedute plenarie, ecc.), si tratterebbe di un fallimento del metodo seguito. Per questo motivo, i federalisti sono obbligati a scommettere su un successo della Conferenza e sull'ipotesi che quest'ultima apra effettivamente il cantiere della riforma dei Trattati.

Nel momento attuale, è difficile prevedere se la Conferenza in corso sul futuro dell'Europa arriverà ad una conclusione positiva oppure dovrà costatare la divergenza di opinioni tra il Parlamento europeo ed il Consiglio sui seguiti operativi da dare ai suoi lavori. Le divergenze tra gli Stati membri – già manifestatesi nei mesi scorsi – si sono accentuate recentemente. Da un lato, dodici Stati membri hanno presentato per la terza volta (anche se non si tratta sempre degli stessi) un documento comune sulla politica migratoria non condivisibile poiché contrario ai valori dell'Unione. Dall'altro, il governo polacco – già contestato dalla Commissione e dal Parlamento europeo per le sue numerose infrazioni allo Stato di diritto – ha condiviso una sentenza della sua Corte costituzionale che mette in causa il primato del diritto europeo (atteggiamento condiviso da altri Stati membri di tendenza sovranista). È difficile prevedere al momento lo sbocco di questo conflitto giuridico-politico che mette in causa un principio fondamentale dell'Unione europea. Quel che appare certo è che tale conflitto tra due concezioni dell'Unione non può che rafforzare l'opinione di chi ritiene che l'Unione debba sviluppare due livelli diversi di integrazione tra i paesi che concepiscono l'Unione essenzialmente come un mercato unico e gli Stati che – con maggiore o minore vigore – vogliono procedere sul cammino di un'unione politica. In ogni caso, il Movimento federalista ha l'obbligo di definire quale dovrebbe essere il contenuto minimo sul piano istituzionale di un'eventuale revisione del Trattato di Lisbona ai sensi dell'art. 48 TUE

(sia nel caso che la Conferenza pervenga sia pure con difficoltà a tale risultato, sia nel caso che non può essere escluso, che la Conferenza non pervenga ad alcuna conclusione).

Quale dovrebbe essere il contenuto del minimo costituzionale accettabile da parte del Movimento federalista nel caso di una revisione parziale del Trattato di Lisbona sulla base dell'art. 48 TUE? Due soluzioni – alternative o complementari – sono immaginabili:

1) la prima soluzione potrebbe concentrarsi sul *vulnus* democratico presente nel Trattato di Lisbona secondo cui il Parlamento europeo – che rappresenta i cittadini europei – non dispone tuttavia dei poteri adeguati ad esercitare i poteri decisionali e di controllo politico che spettano normalmente ai Parlamenti negli Stati nazionali. In particolare, il Parlamento europeo non dispone dei poteri necessari alla determinazione delle entrate nel bilancio europeo, né della capacità di concludere prestiti per il finanziamento delle misure necessarie all'Unione. D'altra parte, il Parlamento non può intervenire con misure legislative o di controllo politico per quanto riguarda la politica economica e in particolare la *governance* della zona Euro.

2) Una seconda soluzione sarebbe quella di concentrarsi sulla ripartizione delle competenze prevista nel Trattato di Lisbona che non corrisponde più alle necessità attuali dell'Unione europea. È evidente che l'attuale ripartizione non consente all'UE di rispondere alle nuove sfide che l'Unione deve affrontare né alla produzione dei beni pubblici che i singoli Stati non riescono ad ottenere con le loro sovranità ridotte. Occorre quindi integrare nelle competenze dell'Unione (o, in alcuni casi, trasferire dalle competenze condivise a quelle esclusive) i seguenti settori di attività:

a) una capacità fiscale autonoma secondo il modello esistente nella CECA, vale a dire la capacità delle istituzioni dell'Unione (Parlamento e Consiglio) di decidere delle imposte realmente europee e prelevarle direttamente sui cittadini o sulle imprese senza passare attraverso i bilanci nazionali;

b) una politica estera e di sicurezza comune (comprendente la dimensione della difesa) che permetta alle istituzioni dell'Unione (Consiglio europeo e Alto Rappresentante, con il controllo politico del Parlamento) di prendere decisioni rapide a maggioranza qualificata o mediante una cooperazione rafforzata al fine di garantire all'Unione l'esercizio di una capacità e autonomia strategica sul piano internazionale (invio di missioni di *peace keeping*; sanzioni nei riguardi dei paesi che violino il diritto internazionale; utilizzo nei casi appropriati di una

forza rapida d'intervento militare, ecc.). La creazione di una capacità strategica autonoma dell'UE implica necessariamente una competenza condivisa in materia di politica industriale che permetta alle istituzioni dell'Unione di prendere decisioni relative allo sviluppo di armamenti comuni e di una politica comune in materia di semiconduttori, alla creazione di un'Agenzia relativa all'intelligenza artificiale e alla *cyber-security*; di una lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata a livello transnazionale; la difesa dello Stato di diritto, ecc.);

c) un ampliamento delle competenze sanitarie dell'Unione affinché le istituzioni europee siano in grado di prendere misure legislative in caso di pandemie che vadano al di là di quelle previste dall'attuale art. 168 TFUE;

d) un ampliamento delle competenze dell'Unione nel campo della politica sociale affinché le istituzioni dell'Unione siano in grado di prendere tutte le misure legislative previste dall'attuale art. 153 TFUE secondo la procedura legislativa ordinaria (codecisione con il Parlamento europeo e voto a maggioranza qualificata). Inoltre, sarebbe necessario sopprimere il divieto di intervento sulle retribuzioni (salario minimo e/o reddito minimo) previsto dall'attuale art. 153, par. 5;

e) un ampliamento delle competenze dell'Unione relative alla politica migratoria che permetta di incorporare nel diritto dell'Unione la revisione del regolamento di Dublino e di sopprimere l'attuale competenza degli Stati membri di determinare le quote di rifugiati ammessi sul territorio dell'Unione.

Naturalmente, sarebbe possibile combinare le due soluzioni 1) e 2) prevedendo al tempo stesso sia un aumento delle competenze dell'Unione, sia un aumento delle competenze del Parlamento europeo sul piano istituzionale.

Tuttavia, appare evidente che alcune di queste nuove competenze dell'Unione non incontreranno l'accordo dei 27 Stati membri attuali (si pensi in particolare ad una forza d'intervento rapido nel campo militare, ad una politica comune dell'immigrazione, ad un rafforzamento della politica sociale dell'UE nonché all'attribuzione all'Unione di una capacità fiscale autonoma). Di conseguenza, occorre elaborare e proporre nei prossimi mesi una soluzione che permetta all'UE di mettere in opera due livelli diversi d'integrazione nella misura in cui gli Stati membri non sono pronti ad accettare quello che viene chiamato lo "sdoppiamento" dell'UE e l'adozione di un nuovo Trattato che vincoli unicamente una parte degli attuali Stati membri.

Ritengo personalmente che non sia possibile affidarsi unicamente

alla soluzione delle cooperazioni rafforzate poiché, se queste ultime sono utili per prendere alcune decisioni nel settore della politica estera e della sicurezza comune (per esempio, la creazione di una forza rapida d'intervento), non sarebbe possibile decidere una nuova politica comune (per esempio una politica sociale o fiscale) in quanto il Trattato di Lisbona richiede che tali decisioni siano prese singolarmente sulla base di proposte *ad hoc* della Commissione e non globalmente per un intero settore di attività. Invece, la soluzione dei due livelli diversi di integrazione è stata già praticata per molti anni quando il Regno Unito (come anche la Danimarca) ha ottenuto numerose clausole dette di *opting-out* che lo hanno esentato dagli obblighi del Trattato relativi alla moneta unica, allo spazio Schengen e alla cooperazione giudiziaria (e, per alcuni anni, alla politica sociale). Se il Regno Unito ha potuto beneficiare a sua richiesta di un livello diverso d'integrazione, non si vede perché tale soluzione non potrebbe essere applicata ad altri Stati membri che non condividono l'obiettivo politico di un'unione sempre più stretta.

Paolo Ponzano

VERSO UNA REALE DEMOCRAZIA EUROPEA*

La mia relazione si concentrerà principalmente sul ruolo del Parlamento europeo nella struttura istituzionale dell'Unione europea e sulle modifiche ai Trattati necessarie perché l'Unione europea dia forma a una reale democrazia sovranazionale.

Il punto di partenza della riflessione è costituito dal fatto che vi è una forte contraddizione tra il ruolo centrale che i Trattati attribuiscono al principio di democrazia rappresentativa e il ruolo che è attribuito al Parlamento europeo – nel quale i cittadini, secondo l'articolo 10 TUE, sono direttamente rappresentati¹ – dalle singole disposizioni dei Trattati. Se infatti da un lato la disposizione ora citata, dopo aver affermato che “il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa”, aggiunge che “ogni cittadino ha diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione”, dall'altro è evidente che il Parlamento europeo è privo di molti poteri che classicamente spettano a un Parlamento, e che esso non ha il potere di pronunciarsi sulle scelte di importanza essenziale per i cittadini europei.

In effetti, se da un lato ci sono settori nei quali il PE è posto sullo stesso piano del Consiglio ed esercita dunque pienamente la sua funzione di co-legislatore, in altri esso ha invece un ruolo molto limitato o nullo.

Questa differenza non è casuale, ma è legata alla natura stessa dell'Unione e al disegno dei suoi stessi padri fondatori. Mentre il progetto di creare una Comunità europea di Difesa affiancata da una Comunità politica avrebbe dato vita di fatto a un'unione quasi federale, dopo la caduta della CED, con la creazione della Comunità economica europea, si sceglie la via della creazione di un'organizzazione fortemente integrata sul piano economico, ma fondata su Stati

* Si tratta della relazione tenuta alla 1^a Commissione, *Le riforme per un'Europa federale, sovrana e democratica*, del 30° Congresso nazionale del Movimento federalista europeo, svoltosi a Vicenza il 22-24 ottobre 2021.

¹ Il numero dei seggi attribuito a ciascuno Stato membro del Parlamento europeo segue in realtà un criterio di proporzionalità degressiva, che comporta che gli Stati meno popolosi siano sovrarappresentati rispetto agli Stati più popolosi (un parlamentare europeo maltese rappresenta ad esempio un numero di cittadini dieci volte inferiore al numero di cittadini rappresentati da un parlamentare europeo tedesco). Questa caratteristica, atipica per una camera bassa, è stata oggetto di critica da parte del *Bundesverfassungsgericht*, in particolare nella sentenza del giugno 2009 sulla ratifica del Trattato di Lisbona.

che mantenevano la loro sovranità, anche se fortemente compressa.

La CEE, e oggi l'Unione europea, era dunque concepita per essere un'organizzazione in grado di gestire un mercato, ma priva di un governo legittimato democraticamente e in grado di prendere decisioni politiche. L'organo esecutivo della Comunità, la Commissione, era ed è in effetti un organo di carattere più tecnico che politico. Se infatti, a partire dal Trattato di Lisbona, il Consiglio europeo propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di Presidente della Commissione *tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo* (art. 17, par. 17 TUE) e dunque la figura del Presidente della Commissione è espressione della maggioranza risultante dalle elezioni del Parlamento europeo, lo stesso non si può dire dei Commissari, che, pur sottoposti a un voto di approvazione del Parlamento, sono tuttora espressione delle scelte dei singoli Stati membri e non costituiscono dunque una compagine omogenea dal punto di vista politico.

Il ruolo che in uno Stato assume il governo è rimasto invece nelle mani degli Stati membri, che lo esercitano collettivamente in seno al Consiglio europeo, organo di carattere prettamente intergovernativo.

Nei settori nei quali si tratta per lo più di assumere decisioni tecniche e non politiche – essenzialmente il mercato unico – la struttura acefala dell'Unione si è dimostrata in grado di funzionare bene², la cooperazione tra Stati ha dato i suoi frutti migliori e si sono sviluppate forme di *governance* gestite dalla Commissione: si è così potuto sviluppare in pieno il cosiddetto metodo comunitario creato con la CECA, che rispetto alla CECA ha visto un aumento notevole dei poteri del Parlamento europeo. In questi settori, nonostante l'Unione non disponga di un proprio apparato amministrativo, né di poteri coercitivi per dare attuazione alle sue norme, la cooperazione ha funzionato bene: si è superata l'unanimità, si sono sviluppati principi fondamentali come quello della prevalenza del diritto dell'Unione europea, il Parlamento europeo ha assunto pienamente il ruolo di co-legislatore.

Il ruolo del Parlamento europeo in questi settori è importante perché consente di superare la logica della contrapposizione tra interessi statali: mentre quando una decisione è assunta da un organo composto da rappresentanti degli esecutivi nazionali ogni rappresentante, rispondendo all'elettorato del proprio Stato, difende gli interessi del paese di provenienza e dunque per definizione la decisione finale è il frutto di un compromesso tra interessi nazionali, quando nella presa di decisione è

² Sul punto v. S. Fabbrini, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Bari, Laterza, 2017.

coinvolto il Parlamento europeo, può emergere un interesse comune dei cittadini europei, dei quali il Parlamento è il rappresentante. Il problema è costituito dal fatto che i settori dei quali stiamo parlando (quelli relativi allo sviluppo del mercato unico) comportano decisioni di carattere tecnico, e dunque relative a temi sui quali non si sviluppa un dibattito pubblico di carattere politico: il coinvolgimento del Parlamento europeo nella presa di decisione non comporta dunque un coinvolgimento dei cittadini sui temi europei.

I settori che toccano il cuore della sovranità statale e nei quali sono necessarie decisioni politiche (un esempio per tutti è la politica estera e di sicurezza) funzionano invece secondo il metodo intergovernativo, e cioè attraverso decisioni che coinvolgono unicamente gli organi composti da rappresentanti degli esecutivi nazionali (Consiglio europeo e Consiglio), escludendo Parlamento europeo e Commissione (o coinvolgendoli in modo del tutto marginale) e qualsiasi controllo da parte della Corte di giustizia.

Il metodo comunitario, fondato sull'idea di un'Unione europea priva di un governo legittimato democraticamente e dotata invece di forme di *governance* di carattere tecnico mal si adatta in effetti alla gestione di settori nei quali è necessario adottare decisioni politiche, che non possono essere adottate da un organo tecnico quale la Commissione. Di fronte alla necessità di trovare meccanismi che consentissero l'assunzione di decisioni comuni senza rinunciare alla propria sovranità, l'unica soluzione era dunque che gli Stati assumessero tali decisioni negli organi che li rappresentano, *in primis* il Consiglio europeo, con esclusione degli organi sovranazionali come Parlamento europeo e Commissione.

Questa distinzione tra metodo comunitario applicato al mercato e metodo intergovernativo applicato ai settori che costituiscono il cuore della sovranità statale è in qualche modo entrato in crisi con la creazione della moneta europea³.

La moneta europea è infatti al contempo uno strumento per eliminare gli ostacoli alle libertà di circolazione derivanti dall'esistenza di

³ Come nota B. Bertrand, *Intégration politique et intégration économique: la dialectique des intégrations*, in S. De Rosa, F. Martucci, E. Dubout (sous la direction de), *L'Union européenne et le fédéralisme économique*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 119 sgg., a pag. 132: "aujourd'hui... l'intégration économique touche le noyau dur des compétences régaliennes en matière économique : monnaie, déficits publics, fixation du niveau des dépenses publiques dans les Etats membres. Ce qu'on appelle économique est profondément politique. L'intégration économique a atteint un tel degré qu'elle semble faire partie de l'intégration politique." Sul punto v. anche S. Fabbrini, *Which European Union? Europe after Eurocrisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, p. 22.

diverse monete nazionali e di forte valenza politica, perché è uno degli elementi essenziali della sovranità statale; in qualche modo, dunque, l'integrazione economica è giunta a toccare il nocciolo duro dei poteri propri di uno Stato. Questa ambivalenza della moneta ha fatto sì che si desse vita a una moneta zoppa: si è trasferito il potere di adottare decisioni di politica monetaria alla Banca centrale europea, ma la politica economica e fiscale (e le varie politiche a queste strettamente connesse, come la politica sociale), essendo politiche poste al cuore della sovranità degli Stati, sono state affidate a un metodo di coordinamento tra politiche nazionali di carattere puramente intergovernativo. Ma una moneta fondata su politiche economiche e fiscali divergenti non può funzionare, e d'altro lato gli strumenti intergovernativi di coordinamento di tali politiche, quali il Patto di Stabilità e Crescita, non hanno funzionato, come è emerso con evidenza dalla crisi economico-finanziaria del decennio scorso.

La separazione tra metodo comunitario e metodo intergovernativo ha iniziato dunque a scricchiolare ed è emerso con forza il problema di affiancare al potere dell'Unione di decidere autonomamente sulla politica monetaria il potere di garantire la moneta con risorse fiscali autonome.

È in questo contesto che va inserita la questione del rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo. In effetti, mentre storicamente uno dei poteri essenziali di ogni Parlamento è quello fiscale, e dunque la sua capacità di decidere sul bilancio dello Stato, il Parlamento europeo ne è privo, potendosi esprimere su un piede di quasi parità con il Consiglio in ordine alle spese (il Parlamento europeo è pienamente coinvolto nella procedura di approvazione del bilancio annuale, di cui all'art. 314 TFUE, mentre ha unicamente un potere di approvazione del Quadro finanziario pluriennale adottato dal Consiglio all'unanimità), ma essendo solo consultato quanto all'ammontare del bilancio e alle risorse che lo finanziano. L'Unione europea è dunque l'unica organizzazione esistente dotata di un Parlamento eletto a suffragio universale diretto, ma privo di uno dei suoi poteri fondamentali⁴.

⁴ Un esempio di parziale autonomia del livello sovranazionale dagli Stati membri era fornito dalla CECA, la cui Alta Autorità era in grado di imporre prelievi sulla produzione di carbone e di acciaio, che venivano versati direttamente dalle imprese al bilancio dell'organizzazione. Vista la centralità dell'Alta Autorità nella struttura istituzionale della CECA e dato che l'organo rappresentativo dei cittadini era nominato in secondo grado, e non a suffragio universale diretto, l'Assemblea – contrariamente a quanto dovrebbe avvenire oggi per quanto riguarda il Parlamento europeo – aveva tuttavia un

Il meccanismo attuale di approvazione della decisione sulle risorse proprie (nella quale vengono fissati l'ammontare e la tipologia delle risorse che finanziano il bilancio dell'Unione) è infatti fondato su una decisione all'unanimità del Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo, e sulla successiva approvazione da parte di tutti gli Stati membri secondo le loro rispettive norme costituzionali, peraltro con conseguenze non irrilevanti di carattere generale sulla possibilità dell'Unione di esercitare in modo efficace le proprie competenze. In effetti, il fatto che la decisione sull'ammontare del bilancio e sulle risorse che lo finanziano sia adottata dagli Stati membri all'unanimità determina lunghissime negoziazioni tra rappresentanti degli Stati, determinati a contribuire nella misura minima possibile al bilancio dell'Unione, e l'impossibilità che emerga un interesse comune superiore dei cittadini europei a vedersi garantiti beni pubblici europei non più alla portata dei singoli Stati membri.

Da questo punto di vista, l'approvazione di *Next Generation EU*, e dunque la possibilità per l'Unione di fare debito garantito dal bilancio comune, sembra aprire nuove prospettive di un rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo che rappresenti il primo tassello della costruzione di un'unione federale.

La necessità di garantire il rimborso del debito ha comportato infatti un innalzamento temporaneo del tetto del bilancio dell'Unione al 2% del RNL europeo. Per evitare, tuttavia, che tale somma sia posta a carico degli Stati, si è prevista l'introduzione di nuove risorse proprie⁵.

Ora, nonostante il piano sia stato concepito come un piano temporaneo per far fronte alle conseguenze economiche della pandemia

ruolo marginale in materia.

⁵ Oltre alla risorsa legata a un contributo sui rifiuti di imballaggio di plastica, già introdotta tra le risorse proprie, la Commissione ha proposto nel dicembre 2021 l'istituzione di tre nuove risorse proprie consistenti nelle entrate provenienti dallo scambio di quote di emissioni, dal meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere esterne, dalla quota di utili residui delle imprese multinazionali riassegnata agli Stati membri secondo l'accordo OCSE/G20 (v. *Proposal for a Council Decision amending Decision (EU, Euratom) 2020/2053 on the system of own resources of the European Union*, COM(2021) 570 final, 22.12.2021; *Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EU, Euratom) 2020/2093 laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027*, COM(2021) 569 final, 22.12.2021). Come si legge in una Comunicazione della Commissione nella stessa data (*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The next generation of own resources of the EU budget*, COM(2021) 566 final, 22.12.2021), la Commissione è intenzionata a proporre un secondo paniere di risorse (imposta sulle transazioni finanziarie, imposta sulle società) entro la fine del 2023.

e nonostante non siano previsti meccanismi per l'introduzione di nuove risorse proprie diversi da quelli attualmente vigenti (sottratti di fatto al potere del Parlamento europeo), è chiaro che *Next Generation EU* rende ancora più manifesta la contraddizione tra, da una parte, l'esigenza che l'Unione disponga dei mezzi necessari per far fronte in tempi rapidi a situazioni di crisi e garantire la solidarietà a livello europeo, e, dall'altra, l'impossibilità per l'Unione di procurarsi tali mezzi in modo autonomo, indipendentemente dal raggiungimento di un accordo (per forza di cose al ribasso) tra ventisette Stati membri.

È dunque necessario che non solo *NGEU* sia reso uno strumento permanente, ma anche che si modifichino i trattati in modo da attribuire il potere di decidere sulle risorse dell'Unione al Parlamento europeo e al Consiglio secondo una procedura legislativa ordinaria, sottraendolo alla volontà unanime degli Stati membri.

È evidente che la trasformazione dell'Unione europea in una federazione implicherebbe anche altri interventi sulle competenze del Parlamento europeo, quali il rafforzamento del suo ruolo in altri settori di competenza dell'Unione, *in primis* quello della politica estera e di sicurezza, dal quale è completamente escluso, ma la competenza fiscale costituisce per così dire la madre di tutte le competenze e il grimaldello che consentirebbe all'Unione europea di compiere quel passo da forma confederale a forma federale auspicato dai Padri fondatori. Solo in questo modo sarà infatti possibile porre un tassello fondamentale non solo per rendere l'Unione autonoma, nella propria sfera di competenza, dagli Stati membri, ma anche dar vita a una reale democrazia sovranazionale, nella quale l'organo che rappresenta i cittadini, il Parlamento europeo, sia realmente in grado di determinare le scelte fondamentali per loro vita. La possibilità per il Parlamento europeo di prendere decisioni in un settore di importanza fondamentale per la vita dei cittadini e delle imprese implicherebbe peraltro lo sviluppo di un reale dibattito a livello europeo tra forze politiche sulle scelte fondamentali per il futuro del nostro continente e costituirebbe dunque la via maestra per la formazione di veri partiti politici europei.

Strettamente connesso alla competenza fiscale del Parlamento europeo è poi il rafforzamento del legame di fiducia tra Parlamento europeo e Commissione e la progressiva trasformazione della Commissione in un governo espressione delle forze politiche di maggioranza del Parlamento europeo stesso. Tra le modifiche ai Trattati che sarebbero ne-

cessarie per fare il primo passo decisivo in senso federale vi è dunque anche una revisione della procedura di nomina della Commissione che ne accentui il carattere politico e sottragga agli Stati il potere di scegliere i Commissari.

Ma di questo si occuperà un'altra relazione di questo Congresso.

Giulia Rossolillo

LA CENTRALITÀ DELLA RIFORMA DELLA COMMISSIONE EUROPEA NEL QUADRO ISTITUZIONALE DELL'UE*

1. *Premessa.*

In questo breve scritto intendo svolgere alcune considerazioni sulla cosiddetta “Forma di Governo dell’Unione Europea”¹, intesa come analisi della distribuzione dei poteri tra gli organi di vertice dell’UE, al fine di individuare quali riforme possono essere considerate utili al fine di avanzare nel senso di un’Europa federale, sovrana e democratica. Non tratterò, dunque, dei requisiti che dovrebbe avere l’auspicata Federazione europea ma solo delle possibili riforme coerenti con un’evoluzione in quella direzione.

Non intervengo, pertanto, sul tema della distribuzione delle competenze per materia tra UE e Stati membri², né entro nel dettaglio delle necessarie riforme del Parlamento europeo³, anche se cruciali per lo sviluppo anzidetto, ma cercherò di dare una visione d’insieme degli interventi necessari per modificare l’equilibrio dei poteri entro il cosiddetto “triangolo istituzionale”.

Si tratterà di valutazioni concernenti il “sistema politico-istituzionale”, quindi non limitate al dato giuridico ma attente anche alla sua effettiva applicazione.

2. *Analisi del quadro generale.*

Fatto salvo un cenno alla Corte di Giustizia dell’Unione europea, ormai chiaramente destinata ad entrare sempre più nell’equilibrio dei poteri interni all’UE e in quello dei rapporti UE-Stati membri, l’attenzione è rivolta alle tre istituzioni direttamente coinvolte nei processi

* Si tratta della rielaborazione della relazione tenuta alla 1ª Commissione, *Le riforme per un’Europa federale, sovrana e democratica*, del 30° Congresso nazionale del Movimento federalista europeo, svoltosi a Vicenza il 22-24 ottobre 2021.

¹ Sulla cauta utilizzabilità della nozione generale di “forma di governo” e di “indirizzo politico” con riferimento all’Unione europea v., per tutti, il recente studio di E. Gianfrancesco, *Un approccio costituzionalistico alla Commissione europea. Alcuni profili rilevanti*, *Diritto e Società*, n. 1 (2021), p. 10 ss..

² Sulle quali v. P. Ponzano, *La strategia dei federalisti per la riforma dell’Unione europea*, *Il Federalista*, questo numero, p.

³ A proposito del quale v. G. Rossolillo, *Verso una reale democrazia europea*, *Il Federalista*, questo numero, p.

decisionali: il Parlamento europeo, il Consiglio (strettamente collegato al Consiglio europeo, per la riconducibilità di entrambi ad un unico centro di potere) e la Commissione.

È certamente evidente la centralità del ruolo del PE nell'ottica federalista, tuttavia, a mio avviso, è la Commissione, in quanto embrione di un potenziale governo⁴, a rappresentare lo snodo fondamentale per comprendere (e modificare) l'equilibrio tra i poteri che agiscono nel quadro istituzionale dell'UE.

Quest'affermazione resta fondata nonostante vada considerato che,

⁴ La centralità del ruolo e dei poteri del governo nell'evoluzione verso uno Stato federale è sottolineata, sia pure con un utilizzo del termine in un'accezione particolarmente ampia, da A. Hamilton, nei saggi nn. 23 e 70 del *Federalist*. Anche M. Albertini in più occasioni si sofferma sul tema: evidenziando come cruciale il trasferimento di poteri militari, monetari e fiscali ad un governo europeo (v. *La strategia della lotta per l'Europa*, *Giornale del Censimento*, 2 n. 1 (1966) e *ibid.* 2, n. 2 (1966), ora in M. Albertini, *Tutti gli scritti, V, 1965-1970*, a cura di N. Mosconi, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 130 ss., nonché *Un governo per l'Europa*, *Giornale del Censimento*, 1 n. 1 (1965), ora in Id., *Tutti gli scritti, V, 1965-1970, op. cit.*, p. 31 ss.); sottolineando la rilevanza del governo comune per la realizzazione della moneta comune (v. *L'aspetto di potere della programmazione europea*, *Il Politico*, 35, n. 1 (1970), ora in M. Albertini, *Tutti gli scritti, 1965-1970, op. cit.*, p. 491 ss., spec. 499 ss.); indicando come approdo del "gradualismo costituzionale" la realizzazione di uno Stato europeo con tutte le competenze necessarie per l'azione di un governo federale normale (v. *Elezione europea, governo europeo e Stato europeo*, *Il Federalista*, 18 n. 4 (1976), ora in M. Albertini, *Tutti gli scritti, VII, 1976-1978*, a cura di N. Mosconi, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 159 ss., in part. p. 164); non trascurando, peraltro, il fondamentale ruolo del PE, quando stigmatizza l'assenza di un governo europeo ma apprezza il "Progetto Spinelli" perché prevede "un controllo parlamentare della Commissione, che comincerebbe ad assumere la forma di un governo europeo" (v. *L'Europa sulla soglia dell'unione*, *Il Politico*, 50 n. 4 (1985), ora in M. Albertini, *Tutti gli scritti, IX, 1985-1995*, a cura di N. Mosconi, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 67).

Su questo aspetto l'attenzione di Spinelli è, infatti, costante: nel quadro del metodo costituente incentrato sul Parlamento, il rapporto tra l'assemblea parlamentare e la Commissione è una chiave di volta per trasformare quest'ultima in un governo europeo. Senza risalire alle riflessioni sulla CED, il disegno è chiaro nelle valutazioni che Spinelli svolge nel periodo in cui è Commissario, quando inserisce tra le finalità della piattaforma politica della riforma istituzionale quella di "costituire un vero governo europeo i cui membri siano uomini politici di primo piano, scelti mediante una procedura appropriata dal Consiglio e dal Parlamento" e che assorba "le funzioni decisionali di tipo più propriamente governative del Consiglio" (cfr. *Le istituzioni europee. Progetti di riforma*, *Critica Sociale*, 1972, ora in A. Spinelli, *Una strategia per gli Stati uniti d'Europa*, a cura di S. Pistone, Bologna, Il Mulino, 1989, p. 192) ma anche nel progetto di Trattato adottato nel 1984 dal PE e che porta il suo nome, nonostante la delusione nei confronti della Commissione (in proposito v. U. Morelli, A. Spinelli, *A. Spinelli e l'azione federalista. Il sistema comunitario*, in *Altiero Spinelli: il pensiero e l'azione per la federazione europea*, a cura di U. Morelli, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 72 ss.). Nel disegno istituzionale delineato dal Progetto spicca la volontà di rafforzare il ruolo politico della Commissione attribuendo al suo presidente il potere di designarne i membri e legando l'organo al PE con un vero e proprio voto di fiducia sul programma (art. 25), con l'intento di farla diventare "un vero esecutivo politico" (cfr. il famoso discorso tenuto in Aula il 14 febbraio 1984 in A. Spinelli, *Discorsi al Parlamento europeo 1976-1986*, a cura di P.V. Dastoli, Bologna, Il Mulino, 1987, p. 336).

dopo il Trattato di Lisbona, il tradizionale confronto fra metodo comunitario (e prospettiva federalista) e metodo intergovernativo non è più rappresentato dalla dialettica fra Commissione e Consiglio, ma piuttosto da quella fra Consiglio Europeo e PE⁵. In questi anni abbiamo infatti assistito ad uno “sbilanciamento di potere” a favore del Consiglio europeo, il quale, progressivamente, ha acquisito un ruolo politicamente centrale nel sistema europeo, divenendo il vero organo di governo dell’UE. Al di là del tutt’altro che irrilevante potere di orientamento conferitogli dal Trattato, esso ha esteso la sua influenza sul potere esecutivo e legislativo, vale a dire sui lavori della Commissione e del Parlamento europeo⁶.

Il peso dei “consigli” si è rafforzato ulteriormente con la crisi economica⁷, con un’evidente “trasformazione intergovernativa” del quadro istituzionale dell’Unione che, rischia di produrre una vera e propria “implosione intergovernativa” del sistema⁸.

La Commissione è, peraltro, l’organo che più incarna la natura ibrida dell’UE, infatti non può essere inquadrata come organo di governo, in base alle categorie statuali del diritto costituzionale, né come organo meramente esecutivo, del tipo del quale solitamente si avvalgono le organizzazioni internazionali⁹. Perciò è la cartina al tornasole dell’evolu-

⁵ In questo senso v. L.S., Rossi, *Equilibri istituzionali e metodi di integrazione dell’Unione*, in A. Tizzano (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma. Stato e prospettive dell’Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 72.

⁶ In questo senso, L. Frosina, *La crisi “esistenziale” dell’Unione europea tra deriva intergovernativa e spinte centrifughe*, *Nomos*, 2 (2018), p. 5. Un caso esemplare è rappresentato da quanto accaduto nelle politiche relative all’immigrazione, nelle quali, nonostante quanto disposto dagli artt. 78 e 79 del TFUE, “l’Unione tende a riprodurre dinamiche analoghe a quando l’immigrazione e l’asilo erano ancora politiche di cooperazione internazionale tra gli Stati europei, con il risultato che essa appare spesso agire come strumento per la realizzazione di politiche e di obiettivi nazionali, piuttosto che come un’organizzazione sovranazionale che persegue proprie finalità ed obiettivi nell’interesse dei popoli europei”, malgrado una larga previsione della procedura legislativa ordinaria, infatti, “il metodo intergovernativo ha continuato a plasmare le modalità e le priorità dello sviluppo di questa politica e sembra ancora esserne la cifra dominante” a tal punto che “gran parte delle misure sono discusse e adottate in seno al Consiglio Giustizia e affari interni, sovente sotto stretta ‘direzione’ da parte del Consiglio europeo”, cfr. C. Favilli, *Le politiche di immigrazione e asilo: passato, presente e futuro di una sovranità europea incompiuta*, *Annali AISDUE*, Sezione “Atti convegni AISDUE”, n. 12, 14 gennaio 2022, <https://www.aisdue.eu/chiarafavilli-lepolitiche-diimmigrazione-e-asilo-passato-presente-e-futuro-di-una-sovranita-europea-incompiuta/>.

⁷ Sul punto v. L. Frosina, *La crisi “esistenziale” dell’Unione europea*, *op. cit.*, p. 1, nonché, diffusamente, S. Cafaro, *L’Unione Economica e Monetaria dopo la crisi*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2017, *passim*.

⁸ Così S. Fabbrini, *Sdoppiamento: una prospettiva nuova per l’Europa*, Bari, Laterza, 2017, p. 18 ss..

⁹ Così, F. Capotorti, voce *Commissione delle Comunità europee*, in *Enc. giur. Trecca-*

zione del sistema europeo di governo: una compressione del ruolo della Commissione a favore del Consiglio starebbe a significare la prevalenza di un assetto intergovernativo dell'UE, viceversa, il consolidarsi del suo rapporto fiduciario con il PE e una conseguente acquisizione di capacità di indirizzo politico, del quale diremo in seguito, avvicinerrebbe il sistema istituzionale europeo ad una prospettiva di governo federale.

Negli ultimi anni, dopo il fondo toccato con la presidenza Barroso, abbiamo assistito ad un rafforzamento di Consiglio europeo e PE che si sono contesi (e probabilmente si stanno ancora contendendo) il controllo sulla Commissione. La soluzione che troverà questo contrasto sarà determinante per capire la direzione presa dall'UE. Un po' come lo fu il braccio di ferro tra sovrani costituzionali e parlamenti per il controllo del governo¹⁰.

3. *Le riforme su cui puntare.*

3.1. Il progressivo rafforzamento del PE nel processo legislativo, mediante una generalizzazione del ricorso alla procedura ordinaria, la cosiddetta "codecisione", è indubbiamente un passaggio cruciale.

È altresì centrale, tuttavia, il potere di determinare l'indirizzo politico, vale a dire l'individuazione e il perseguimento degli obiettivi politici, che nelle democrazie liberali nasce dal rapporto Governo – Parlamento¹¹ e che nell'UE è, ai sensi dell'art. 15 TUE¹², fortemente concentrato nelle mani del Consiglio europeo, il quale ha mostrato in

ni, VII, Roma, 1994, p. 2. Un'accurata ricostruzione della genesi dell'organo, del suo ruolo nella fase iniziale e nei successivi sviluppi in M. Patrono, *Il governo della prima Europa*, Padova, CEDAM, 2003, rispettivamente pp. 28 ss., 85 ss. e 127-132. Sul punto v. altresì S. Gozi, *Il governo dell'Europa*, II ed., Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 32-33, e T. Christianen, *La Commissione europea*, in S. Fabbrini (a cura di), *L'Unione europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 127-128.

¹⁰ Per una ricostruzione dei passaggi che portano all'evoluzione in senso parlamentare v., tra i tanti, M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di stato e delle forme di governo*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 79 ss., in part. pp. 85-91 e, più sinteticamente, A. Barbera – C. Fusaro, *Il governo delle democrazie*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 28 ss.. Per far comprendere le difficoltà che incontra la prospettiva costituzionale dell'Europa, G. Amato, *In Europa, finalmente, Montesquieu e Cammeo*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2006, p. 121, fa riferimento ad un passaggio ancora più risalente, quello dalle monarchie assolute (o dallo Stato di polizia) allo Stato costituzionale.

¹¹ In questo senso v. M. Volpi, *Libertà e autorità...*, op. cit., p. 79; nonché T. Martines, voce *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Milano, Giuffrè, 1971, pp. 134 ss.. Per una visione di sintesi delle diverse nozioni di indirizzo politico, E. Cheli, *La sovranità, la funzione di governo, l'indirizzo politico*, in G. Amato – A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico, II. L'organizzazione costituzionale*, V ed., Bologna, Il Mulino, 1997, p. 13.

¹² Il quale, al § 1 recita: "Il Consiglio europeo dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali".

modo evidente il tipico limite degli organi intergovernativi: ciascun componente risponde solo al proprio elettorato ed agisce di conseguenza, con il rischio che paesi più forti (per diversi motivi, non necessariamente e solo demografici o economici) prevalgano oppure che si determinino situazioni di stallo o di compromesso al ribasso.

3.2. Quel che manca nel sistema istituzionale europeo è un organo di governo sovranazionale, responsabile, in qualche misura, davanti ai cittadini europei nel loro complesso.

La Commissione, attualmente, non può essere considerata l'effettivo titolare del potere esecutivo, i cui aspetti più rilevanti condivide con altre istituzioni¹³ ma, soprattutto, non è coinvolta in misura adeguata nella determinazione dell'indirizzo politico. Essa, inoltre, non può essere considerata legata da un rapporto di fiducia in senso stretto con il PE¹⁴. Il voto di approvazione previsto da parte del PE nei confronti della Commissione è, infatti, ancora distante da un'effettiva mozione di fiducia, richiama piuttosto l'attività di controllo del PE ed è, dunque, riconducibile ad un "gradimento" più che ad un meccanismo di investitura di poteri di governo da parte di una maggioranza parlamentare¹⁵. A ciò si aggiunga che, nonostante sia stato inserito un collegamento tra esito delle elezioni del PE e proposta del Presidente della Commissione, questo non produce una connotazione politicamente omogenea del Collegio dei commissari (a differenza di quanto tendenzialmente

¹³ Mette in evidenza il carattere frammentato del potere esecutivo europeo E. Gianfrancesco, *Un approccio costituzionalistico alla Commissione europea*, op. cit., p. 14. In questo senso, v. già S. Fabbrini, *Oltre Lisbona: l'enigma costituzionale dell'integrazione europea*, Rivista italiana di scienza politica, 39 (2009), p. 358, dove sottolinea l'assenza nell'Unione di un "un governo inteso come singola istituzione autorizzata ad esercitare la decisione ultimativa"; nonché, con particolare riferimento al Consiglio europeo, V. Edjaharian, Art. 15, in H.J. Blanke, S. Mangiameli (Eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg-New York-Dordrecht-London, Springer, 2013, p. 624; mentre sottolinea come non ci sia un organo di governo nell'UE, ma addirittura tre, M. Luciani, *Complessità della struttura istituzionale*, in E. Paciotti (a cura di), *La Costituzione europea. Luci ed ombre*, Milano, Booklet, 2003, p. 62.

¹⁴ In questo senso v. B. Guastaferro, *La prima volta del Presidente della Commissione "eletto" dal Parlamento europeo. Riflessioni sui limiti del mimetismo istituzionale*, Studi sull'integrazione europea, 9 (2014), pp. 531 ss., dove sottolinea (pp. 533-534) come la Commissione ed il suo Presidente non godano "in Parlamento di una maggioranza (espressione di un orientamento politico ben definito) che si aggrega intorno ad un determinato indirizzo politico", come è invece proprio dei regimi di governo parlamentari.

¹⁵ In proposito, con riferimento al quadro normativo pre-Lisbona ma per molti aspetti non mutato, L. Ronchetti, *Sovranazionalità senza sovranità: la Commissione e il Parlamento dell'UE*, Politica del diritto, 32 (2001), p. 215. Più di recente solleva dubbi sulla rilevanza di questi elementi per la determinazione di una forma di governo parlamentare in seno all'UE E. Gianfrancesco, *Un approccio costituzionalistico alla Commissione europea*, op. cit., pp. 39 ss..

accade per un effettivo Governo) “sulla cui composizione il Presidente incide solo relativamente”, essendo chiamato a trovare un accordo in seno al Consiglio, mentre provengono “dagli Stati membri le proposte per la nomina degli altri membri della Commissione”¹⁶, meccanismo, per inciso, irrigidito dalla previsione della presenza di un cittadino per ogni stato membro, regola non superata nonostante quanto disposto dal Trattato di Lisbona¹⁷. In questo senso va anche il meccanismo previsto per la rimozione della Commissione, la “mozione di censura”, il quale anche per l’elevato *quorum* richiesto richiama più la messa in stato d’accusa per una responsabilità giuridica che una sfiducia politica, mentre “il rapporto di fiducia comporta sempre la responsabilità politica del governo nei confronti del parlamento, che questo può far valere mediante l’approvazione di una mozione di sfiducia che costringe il primo a dimettersi”¹⁸, tant’è che alcuni sistemi parlamentari prevedono la presunzione della fiducia, salvo voto contrario. Ricordiamo infine che il sistema europeo non prevede né procedure di scioglimento anticipato del PE, né vincoli di sfiducia costruttiva¹⁹.

3.3. È prioritario, dunque, agire per aumentare il grado di legittimazione democratica sovranazionale delle istituzioni europee²⁰. E tra le possibilità sul tappeto quella del rafforzamento della Commissione risulta la più praticabile, quella che offre la minor resistenza e una maggior versatilità, essendo ipotizzabili interventi a Trattati invariati o con modifiche puntuali e circoscritte degli stessi, oltre che, ovvia-

¹⁶ B. Guastafarro, *La prima volta del Presidente della Commissione*, op. cit., p. 532.

¹⁷ Come noto, il TUE, all’art. 17.5, aveva previsto che, a decorrere dal 1° novembre 2014, la Commissione avrebbe dovuto essere composta da un numero di membri corrispondente ai due terzi del numero degli Stati membri. Aggiungeva però che questo sarebbe accaduto a meno che il Consiglio europeo, deliberando all’unanimità, non avesse deciso di modificare tale numero. È proprio quanto successo con la Decisione 2013/272 con la quale è stato deliberato di mantenere il numero dei commissari uguale a quello degli Stati membri, vanificando la precedente previsione.

¹⁸ Cfr. M. Volpi, *Libertà e autorità*, op. cit., p. 83. Considerazioni critiche sulla mozione di censura in E. Gianfrancesco, *Un approccio costituzionalistico alla Commissione europea*, op. cit., p. 42.

¹⁹ L’assenza della possibilità di uno scioglimento anticipato del Parlamento europeo è per S. Fabbrini, *The European Union and the Puzzle of Parliamentary Government*, *Journal of European Integration*, 37 (2015), p. 8, motivo di esclusione della presenza di una forma di governo parlamentare nell’Unione.

²⁰ Già dieci anni or sono E. Gianfrancesco, *La Commissione nel quadro istituzionale dell’Unione: una ricognizione*, in https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0347_gianfrancesco.pdf, *Rassegna* 9/2012 (04.10.2012), p. 36, notava che “la partita vitale della Commissione si gioca sul piano della legittimazione politica e dell’assunzione di un ruolo da protagonista nella definizione dell’indirizzo politico dell’Unione”.

mente e auspicabilmente, con l'adozione di un Trattato-Costituzione. È inevitabile che ciò comporti un ridimensionamento se non un superamento del metodo comunitario; d'altronde "la teoria funzionalista dell'integrazione soprannazionale ha in comune con quella federalista l'obiettivo del superamento della sovranità assoluta"²¹ e, dunque, quel momento è connaturato al pensiero funzionalista sul quale si fonda il metodo comunitario, sulla crisi e le prospettive di evoluzione del quale si è aperto, già da almeno un decennio, un dibattito tra chi considera necessario mantenerlo, sostanzialmente, alla base del processo decisionale europeo e chi invece vede in un suo adeguamento alle esigenze di creare un potere politico europeo democraticamente legittimato l'unica possibilità per superarne le difficoltà ed evitare un regresso in senso intergovernativo²².

3.4. L'obiettivo immediato, a mio avviso, deve essere quello di giungere ad una sorta di codeterminazione dell'indirizzo politico tra il Consiglio europeo e una Commissione (necessariamente "depurata" delle attuali funzioni di garanzia a favore di un'Autorità amministrativa indipendente o di un organo giurisdizionale²³) legata da un effettivo

²¹ Cfr. S. Pistone voce *Europeismo*, in *Enciclopedia delle scienze sociali* (1993), ora in https://www.treccani.it/enciclopedia/europeismo_%28Enciclopedia-delle-scienze-sociali%29/; sui tre principali filoni di pensiero che influiscono sul processo di integrazione europea v. altresì Id., *L'integrazione europea. Uno schizzo storico*, Torino, UTET, 1999, pp. 9 ss..

²² Nel primo senso v. R. Dehousse, *Conclusion: Obstinate or Obsolete?*, in Id. (Ed.). *The "Community Method". Obstinate or Obsolete?*, London, Palgrave-McMillan, 2011, pp. 199 ss.. In senso opposto, per una revisione del metodo comunitario che lo adatti ad una democratizzazione dell'UE tale da aumentarne la legittimazione e l'autorevolezza politica, sia pure con tagli diversi, v., fra i tanti, nel quadro di un interessante discussione sul tema ospitata, una decina d'anni or sono, da *Notre Europe*, F. Chaltiel Terral, *De la méthode fonctionnaliste à la méthode démocratique*, in <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/methodefunctionnalisteoudemocratiquechaltielneoct12-2.pdf>; M. Maduro, *Politiser l'UE pour renforcer la méthode communautaire*, in https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/politisationue_maduro_ne_oct12-1.pdf; P. Ponzano, *Méthode intergouvernementale ou méthode communautaire: une querelle sans intérêt?* In https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/bref23-pponzano_01-1.pdf.

²³ Non è questa la sede per approfondire, come meriterebbe, il problema e le sue possibili soluzioni. Basti qui segnalare come un ruolo più politico e la relativa legittimazione elettorale della Commissione striderebbero con le sue funzioni connesse al ruolo di "custode dei trattati" che fanno riferimento alla caratteristica tradizionalmente attribuitale di organo "neutro" o di garanzia. In proposito si vedano, con riguardo al caso della concorrenza, le relazioni al Convegno su *Il ruolo della Commissione tra derivazione partitica e funzioni neutrali nel progetto di Costituzione europea*, parte seconda, *Le funzioni della Commissione dopo il tramonto della "neutralità": il caso della tutela della concorrenza*, Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 15 (2005), pp. 1113 ss.; nonché R. Manfrellotti, *Sistema delle fonti e indirizzo politico nelle dinamiche dell'integrazione europea*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 38 e 49 ss. e G. Amato, *In Europa, finalmente, op. cit.*, p. 125.

rapporto fiduciario al PE²⁴, chiamato ad essere, insieme ad un Consiglio privato delle residue funzioni esecutive, pienamente titolare del potere legislativo. Per inciso va rilevato che una tale trasformazione dovrebbe prendere in considerazione una rivisitazione tanto del sistema delle “formazioni” del Consiglio, quanto di quello delle relative presidenze, ponendo fine alla presidenza di turno basata su di una rotazione semestrale, foriera, finora, di non poca confusione di ruoli.

Dico Consiglio europeo e Commissione perché in un sistema come quello europeo non è sostenibile un'improvvisa estromissione della componente intergovernativa dal circuito della determinazione dell'indirizzo politico e la trasformazione del Consiglio europeo, che è la più rilevante istanza intergovernativa del sistema, in una mera presidenza collegiale dell'Unione, con le conseguenti caratteristiche di garanzia e di neutralità²⁵.

Dunque, almeno inizialmente, si tratterebbe di un sistema effettivamente “bicefalo”, ma non semipresidenziale²⁶, con un potere di indirizzo politico condiviso tra istituzioni intergovernative, PE e Commissione, mentre attualmente esso è sbilanciato a favore dei governi. La Commissione sarebbe caratterizzata da una “doppia legittimazione” concessa tanto dal PE quanto dalla componente intergovernativa²⁷. Ma

²⁴ Lievemente diverso pare l'orientamento espresso da P. Ponzano, *La Commissione europea: composizione e ruolo nel sistema istituzionale dell'Unione*, Il Diritto dell'Unione Europea, 3/2004, p. 515, il quale propone una responsabilità politica collegiale della Commissione sia di fronte al Consiglio europeo che al PE, mentre qui si privilegia una condivisione del potere di indirizzo tra Commissione e Consiglio europeo, a fronte di un rapporto fiduciario della Commissione con la sola camera elettiva.

²⁵ Il progressivo rafforzamento del Consiglio europeo sembra confermare l'ormai risalente affermazione di C. Pinelli, *Ipotesi sulla forma di governo dell'Unione europea*, Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1989, p. 333, secondo cui: “Il Consiglio europeo (...) non può essere assimilato, nelle sue funzioni, e tantomeno nella sua struttura, ai Capi di Stato dei regimi parlamentari, trattandosi della più cospicua istanza intergovernativa del sistema”. Anche A. Pizzorusso, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, Il Mulino, 2002, p.165, esclude la configurabilità del Consiglio europeo come Capo di Stato collegiale a causa delle modalità di formazione della volontà di quest'organo.

²⁶ Nei sistemi semipresidenziali, infatti, la fonte di legittimazione del Presidente e del Parlamento è la medesima, mentre il Consiglio europeo non rappresenta l'UE nel suo insieme in quanto (indirettamente) responsabile solo nei confronti degli Stati membri ma, sostanzialmente, non responsabile in quanto istituzione. In questo senso sembra ancora più forte l'analogia col sovrano che fonda la propria legittimazione su di una fonte diversa da quella del parlamento. In proposito, E. Gianfrancesco, *Un approccio costituzionalistico alla Commissione europea*, op. cit., note 38 e 92, considera inutilizzabile il modello della forma di governo semi-presidenziale per inquadrare la forma di governo dell'Unione.

²⁷ Parla di un rapporto di “doppia fiducia” alla Commissione da parte del Parlamento e del Consiglio europeo, in occasione della formazione della Commissione Von der Leyen, A. Manzella, *Nell'emergenza, la forma di governo dell'Unione*, Astrid Rassegna, 316 n. 5 (2020).

la sintesi dovrebbe avvenire nell'ambito esecutivo, non in quello legislativo. La problematicità del modello si potrebbe, in prospettiva, presentare laddove si affermasse un orientamento politico diverso tra PE e Consiglio europeo, ipotesi denominata in dottrina, richiamando il caso francese già in un commento al progetto di Costituzione per l'Europa, "coabitazione"²⁸.

La dialettica tra Consiglio europeo e PE dovrebbe portare, comunque, ad una condivisione dell'indirizzo politico, in prospettiva con una prevalenza della volontà del PE, in virtù dell'asse privilegiato con la Commissione, come è proprio dei modelli "bicefali" non autoritari. Tale prevalenza non potrebbe comunque prescindere dalla costante ricerca di una condivisione dell'indirizzo politico.

3.5. In un quadro del genere assumerebbe una notevole rilevanza l'organo chiamato a dare raccordo e sintesi tra i due soggetti legittimanti. Quest'organo non potrebbe che essere il Presidente della Commissione, punto di caduta della mediazione tra i due poteri. In quest'ottica è opportuna una seria riflessione sull'eventualità, già consentita dai trattati²⁹, di procedere ad un'unificazione della presidenza del Consiglio europeo e di quella della Commissione in capo a quest'ultima.

In questo senso è necessario operare per il rafforzamento dello *Spitzenkandidat*³⁰, anche attraverso qualche forma di istituzionalizzazione dello stesso (senza volere con questo escludere *a priori* interventi più forti ed incidenti sulla "forma di governo" dell'UE come l'elezione diretta di un presidente unico). Non è comunque possibile evitare che, in assenza di una formale elezione diretta, il PE, per raggiungere la prescritta maggioranza assoluta, debba optare per lo *Spitzenkandidat* proposto da una formazione diversa da quella che ha raggiunto la maggioranza relativa o, addirittura, per un'altra persona, come avvenuto con la cosiddetta "maggioranza Ursula".

Nella procedura di designazione del Presidente della Commissione, oltre che i rapporti di forza Consiglio europeo-PE, giocano un ruolo

²⁸ Così, G.G. Floridia, *Il cantiere della nuova Europa. Tecnica e politica nei lavori della Convenzione europea*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 413.

²⁹ In questo senso, tra i tanti, v. R. Adam – A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, II ed., Torino, Giappichelli, 2017, p. 75.

³⁰ Per una ricostruzione della genesi della prassi che ha dato vita agli *Spitzenkandidaten* e delle difficoltà incontrate dalla stessa v. N. Lupo, *La forma di governo dell'Unione, dopo le elezioni europee del maggio 2019*, in https://www.giurcost.org/LIBERAMICORUM/lupo_scrittiCostanzo.pdf, e O. Suárez, *¿Réquiem por el Spitzenkandidat?*, *Política y Sociedad*, 58 n. 1 (2021), <https://doi.org/10.5209/poso.74302>.

fondamentale i partiti europei³¹. Al fine di rafforzare la legittimazione del PE e, tramite questo, della Commissione, nonché il ruolo degli stessi (debolissimi) partiti europei, merita attenzione la proposta di istituire un collegio unico europeo con liste transazionali, i cui capilista siano i candidati *in pectore* per ciascuna lista (che, è bene sottolinearlo, potrebbe essere anche di coalizione: i partiti sarebbero incentivati coalizzarsi se il meccanismo dimostrasse di essere idoneo ad influenzare la nomina) alla carica di Presidente della Commissione.

Questo meccanismo consentirebbe di enfatizzare il quadro europeo della competizione elettorale, finora troppo caratterizzata da una visione meramente nazionale, dando un ruolo ed una visibilità maggiore ai partiti europei e mettendo in evidenza le loro proposte di candidatura alla carica di Presidente della Commissione, che avrebbero così un'ancora più forte legittimazione democratica.

È noto che un meccanismo del genere è inusuale, anche in stati federali. Per comprenderne le ragioni e valorizzarne gli aspetti positivi bisogna però tenere presente l'assoluta originalità del processo di integrazione europea. Nel quale gli stimoli istituzionali volti a favorire l'affermazione di un quadro decisionale comune democratico e non meramente intergovernativo sono più necessari che mai³².

Questo strumento non può essere immaginato come alternativo ai collegi elettorali nazionali (tipici di tutte le federazioni) ma piuttosto come elemento di competizione elettorale sovranazionale, politicamente (non giuridicamente, per non scivolare in una surrettizia elezione diretta del presidente della Commissione, meccanismo pure plausibile ma sul quale ci sono non poche perplessità) collegato al candidato presidente. Auspicabilmente con un elemento premiale da un punto di vista elettorale che, in prospettiva, potrebbe indurre a creare liste transazionali di coalizione.

3.6. In questo quadro andrebbe ripreso – anche se aggiornato, depurandolo dal previsto meccanismo di rotazione paritaria di difficile realizzazione e di dubbia utilità – il tentativo, pur contenuto nel Trattato di Lisbona, di giungere al superamento della regola della presenza nella Commissione di (almeno) un cittadino di ciascuno Stato membro, que-

³¹ Tra i tanti, v. R. Perrone, *Rafforzamento identitario dei partiti politici europei e democrazia nell'Unione: quali strumenti?*, *Giurisprudenza costituzionale*, 62 n. 2 (2017), p. 929.

³² Per qualche ulteriore considerazione in questo senso, mi sia consentito rinviare a S. Aloisio, *Circoscrizione unica europea e liste transazionali: un'occasione perduta per realizzare uno strumento eccezionale di rappresentanza parlamentare davvero sovranazionale*, in D. Preda – F. Velo (a cura di), *A settant'anni dal Congresso d'Europa a L'Aja. Unità ideale e unità politica*, Bari, Cacucci, 2020, pp. 261 ss., in part. pp. 267 ss..

sto anche per escludere la possibilità che la stessa sia concepibile come un (ennesimo) consesso di rappresentanti degli Stati³³. Questa scelta rafforzerebbe il ruolo della Commissione come portatore in via esclusiva dell'interesse dell'UE nel suo insieme e di conseguenza il ruolo politico della Commissione che diverrebbe la portatrice di una visione comunemente condivisa dell'interesse europeo, data dal contemporaneo dei diversi interessi (nazionali, locali, trasversali ecc.) che sono presenti nel Continente, così come interpretati da una concezione ideale comune. Ma ciò che sarebbe davvero determinante, pur in presenza del mantenimento, per obbligo giuridico o semplicemente per prassi, della presenza di un cittadino per Stato membro³⁴ è l'attribuzione di un'effettiva facoltà di scelta dei membri della Commissione al Presidente eletto. Questo obiettivo può essere conseguito con diverse modalità, a seconda della discrezionalità che si vuole attribuire al Presidente, che variano dalla sua scelta nell'ambito di rose di nomi (più o meno numerose) proposte dagli Stati, alla sua proposta al Consiglio europeo, al quale residuerebbe un potere di veto difficilmente esercitabile, fino ad arrivare ad una nomina diretta dei commissari da parte del Presidente.

3.7. Un rapidissimo cenno al ruolo della Corte di Giustizia. La giurisdizione dell'UE, è da sempre centrale per il processo di integrazione, la sua giurisprudenza ha spesso colmato le lacune lasciate dalle deboli istituzioni europee ed anticipato in via interpretativa scelte poi fatte proprie dai trattati. Dopo un periodo di compressione del suo ruolo (dagli anni Novanta in poi) è tornata ad avere un ruolo rilevante per definire la portata dell'ordinamento europeo e i suoi rapporti con quelli nazionali. Fondamentale si è rivelato il dialogo tra giudici europei e nazionali. In questo senso andrebbe ripensata anche la formazione della Corte di Giustizia, al fine di accentuarne il legame con le giurisdizioni nazionali piuttosto che con gli esecutivi nazionali.

4. Per una distinzione per materia del "governo" dell'UE.

La struttura di "governo" dovrebbe necessariamente, almeno in una prima fase, essere diversa tra l'area economico-finanziaria e il settore

³³ Così, G.G. Floridia, *La forma di governo nel progetto della Convenzione*, Democrazia e Diritto, 2/2003, p. 154.

³⁴ E. Gianfrancesco, *Un approccio costituzionalistico alla Commissione europea*, op. cit., p. 14, ritiene che la presenza di un Commissario per Stato possa avere aspetti positivi per le relazioni Commissione-Stati membri mentre l'"abbandono della presenza integrale degli Stati membri in seno al Collegio non sembra imprescindibile per una caratterizzazione della Commissione come organo in grado di esprimere un proprio originale indirizzo in ordine all'interpretazione ed attuazione dell'"interesse generale dell'Unione".

della politica estera e di difesa, per il quale è comunque auspicabile un concreto e rapido rafforzamento. Ciò non toglie che sia essenziale un potenziamento dell'esecutivo europeo anche in quest'ambito: il "potere estero" infatti vede in tutti gli ordinamenti una netta prevalenza del ruolo del governo rispetto alle assemblee parlamentari.

Il grado di avanzamento del processo di unificazione europea in ambito di politica estera e di difesa è tuttavia molto arretrato rispetto a quello del Mercato unico e dell'Unione economico-monetaria. In esso è pertanto inevitabile, almeno inizialmente, una maggiore presenza dell'approccio intergovernativo (altrove largamente superato e superabile) sia pure sempre più temperato da alcuni elementi comunitari. Il processo di integrazione è diverso in ambito economico-monetario e di politica estera e di difesa ma è soprattutto molto disomogeneo per quanto riguarda i tempi di realizzazione: l'UEM è caratterizzata da un *iter* che può essere più graduale ma che è iniziato da più tempo ed è quindi ormai maturo per un completamento in senso federale; il percorso della politica estera e di difesa è quasi appena iniziato ma, per sua natura, è meno frammentabile nel tempo. Quindi o si arresta o procede rapidamente. Nella politica estera e di difesa è infatti più complesso un avanzamento lento e graduale essendo più netto e deciso lo iato tra cooperazione intergovernativa e unione politica.

Ciò non toglie che, per avere buone possibilità di avanzamento e per la credibilità politica del progetto di integrazione in politica estera e di difesa, sia opportuno che venga stilato un programma di lungo periodo (quanto lungo è davvero difficile a dirsi, anche relativamente poco, se pensiamo che per la CED-CEP tutto si svolse nell'arco di meno di quattro anni, dal Piano Pleven al voto contrario dell'Assemblea Nazionale francese³⁵) per l'integrazione dei relativi poteri, con tappe precise, collocate in un adeguato ordine cronologico, sulle orme di quanto accaduto nell'iter che ha portato alla moneta unica.

Infine, andrebbe immaginato un diverso ruolo delle istituzioni per la *governance* degli ambiti (il Mercato unico, innanzi tutto) nei quali potrebbero rimanere gli Stati che non volessero aderire ad una riforma dei trattati pur non volendo (o potendo) né impedirli, né abbandonare l'UE. Per realizzare una tale dicotomia sarebbe necessario, nel momento in cui si profilasse la mancanza di un accordo unanime, un patto tra Stati,

³⁵ Sulle vicende dalla CED-CEP, v. almeno D. Preda, *Storia di una speranza: la battaglia per la CED e la Federazione europea nelle carte della delegazione italiana (1950-1952)*, Milano, Jaca Book, 1990 e Id. *Sulla soglia dell'unione: la vicenda della Comunità Politica Europea (1952-1954)*, Milano, Jaca Book, 1994.

per così dire, “innovatori” e “immobilisti” in grado di garantire entrambi nonché di rendere plausibile e praticabile la separazione tra i due livelli di integrazione³⁶.

5. *Cenno conclusivo.*

Le proposte di riforma istituzionale possono essere molto diverse tra loro, soprattutto più si scende nei dettagli. È giusto formularne al fine di dare un contributo serio al dibattito politico ed indirizzarlo su quelli che appaiono punti chiave nella prospettiva auspicata, nel caso di chi scrive, quella federale. È, tuttavia, necessario mantenere la flessibilità che la politica impone. Senza innamorarsi troppo dei propri “modelli” ma avendo comunque ben presenti gli aspetti rilevanti delle proposte, sui quali non transigere.

Se formulate e gestite in quest’ottica possono avere la loro utilità. Come scriveva Calamandrei: “anche la preparazione dei piani a tavolino e i calcoli anticipati dei giuristi possono avere, nella storia, il loro valore pratico”, essere una forza storica “che, ragionando in via d’ipotesi su una realtà ancora in divenire, concorre a dirigerla e a plasmarla secondo le previsioni”, considerando che “tra gli altri coefficienti che possono indurre gli uomini a volere, c’è anche quello di persuaderli che, se volessero, le difficoltà pratiche per arrivare allo scopo non sarebbero insormontabili. Il motto *volere è potere* è più vero capovolto: *potere è volere*.”³⁷

Salvatore Aloisio

³⁶ La questione è presente già nelle riflessioni elaborate per la realizzazione dell’UE. In proposito di particolare interesse A. Padoa Schioppa, *Unione europea e Comunità europea: due assetti istituzionali incompatibili?*, Il Federalista, 30 n. 3 (1988), pp. 210 ss..

³⁷ P. Calamandrei, *Disegno preliminare di federazione mondiale - Presentazione* (1949), ora in Id., *Scritti e discorsi politici*, a cura di N. Bobbio, I, 2, Firenze, La Nuova Italia, 1966, p. 466.

**L'UNIONE EUROPEA E IL RITORNO DELLA
GUERRA.
L'URGENZA DI DAR VITA A UN'EUROPA
FEDERALE, SOVRANA E DEMOCRATICA***

L'aggressione della Russia all'Ucraina apre un nuovo capitolo nella storia europea. Questa guerra brutale è destinata a durare. È difficile vedere la possibilità di una tregua e in ogni caso la resistenza ucraina non cesserà, e noi europei avremo il dovere morale e politico di sostenerla. La guerra è mossa dalla volontà di impedire che i valori occidentali avanzino, diventando patrimonio comune di Stati fino a pochi anni fa lontani da questo modello politico e culturale e parte integrante, invece, del blocco sovietico, che la Russia mira a ricostituire sul piano geopolitico.

È importante capire che l'Ucraina è stata invasa in questo momento perché stava lavorando, anche se con fatica, per integrarsi gradualmente in Europa; ed è altrettanto importante capire che l'altro bersaglio dell'attacco è l'Unione europea, che si sta rafforzando dopo le scelte compiute con la pandemia. La guerra, pertanto, non è tanto indirizzata a contenere la NATO, quanto piuttosto l'Europa. Questo è un cambio radicale di prospettiva. Benché – priva di una propria politica estera e di sicurezza, senza una propria difesa, e soprattutto debole sul piano politico – l'Unione europea abbia spesso adeguato passivamente le proprie posizioni a quelle della NATO e degli USA, dopo questi ultimi anni tormentati ha ormai iniziato a porsi il problema della propria indipendenza e autonomia strategica, avviando un processo di autoriforma.

Se vogliamo dunque cogliere il filo conduttore di questa mossa che sembra così folle da parte di Putin – e che invece non dobbiamo mai fare l'errore di sottovalutare – lo troviamo nella volontà di bloccare un processo di rafforzamento europeo prima che si realizzi, prima che diventi impossibile fermarlo. Oggi abbiamo ancora molte fragilità su cui Putin può giocare – economiche, politiche, militari – e che può sperare esplodano con questa guerra, fino ad arrivare a mettere in crisi

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

le nostre democrazie: soprattutto portando alla crescita delle forze populiste che Mosca è pronta a sostenere con molteplici aiuti, inclusa l'arma della propaganda e della disinformazione, in cui è maestra. Domani, potremmo essere riusciti a superarle almeno in gran parte.

Delineare il vero campo di gioco e capire le mire dell'avversario è decisivo per poterlo fermare. L'Europa deve innanzitutto al Presidente Zelensky e alla forza del popolo ucraino se la mossa del Cremlino non è stata subito vincente. La resistenza ucraina ha costretto Europa e USA, e con loro un bel pezzo di mondo, a reagire; non era scontata, e ha fatto la differenza. Ora però inizia una lunga guerra e bisogna attrezzarsi, sotto tutti i punti di vista: economico, militare, ma soprattutto politico. Il terreno ultimo su cui si combatte è quello della forza del consenso e della tenuta dell'opinione pubblica.

Qui l'Europa deve guidare il mondo libero, e deve farlo non solo perché in questo momento il nemico e la guerra sono sul suo territorio, ma soprattutto perché ha un contributo superiore da offrire in termini di modello politico e sociale. Non sono però le nostre democrazie nazionali che possono fare la differenza, ma la forza del nostro processo di unificazione. Questo processo è il vero nemico delle autocrazie, che si fondano sul nazionalismo aggressivo, sulla tirannia, sul disprezzo della vita umana e della libertà; ed è un processo che ormai deve completarsi, tornando alle radici del Manifesto di Ventotene. La minaccia è analoga, e allo stesso livello deve essere la risposta, realizzando finalmente le riforme che diano vita all'Europa federale. Noi dobbiamo non solo completare la nostra unità, creando meccanismi istituzionali adeguati, per rafforzare la convergenza dei nostri interessi economici e geopolitici; ma dobbiamo prima di tutto sconfiggere politicamente il nazionalismo, che è tornato a portare la guerra sul nostro continente, creando istituzioni che non siano intaccabili da questa malattia e, viceversa, rappresentino un modello alternativo, anche per il resto del mondo.

* * *

La Conferenza sul futuro dell'Europa in questi mesi di lavoro ha mostrato tutte le sue potenzialità, coinvolgendo in un dibattito pubblico i cittadini che hanno espresso con chiarezza – sulla piattaforma, nelle raccomandazioni dei panel – la loro richiesta per una forte democrazia europea, e per un'UE capace di agire con efficacia insieme ai suoi cittadini. Ora che si appresta a tirare le somme e ad esprimere le proprie conclusioni, noi federalisti europei – questa ampia galassia di forze che hanno animato il dibattito di questi mesi e contribuito a portare

l'informazione e il confronto sul territorio e verso l'opinione pubblica – chiediamo solo di rispettare l'impegno preso all'avvio della Conferenza: nessuna censura verso le raccomandazioni più radicali che sono state chiaramente condivise dai cittadini, ma presa d'atto e quindi sostegno alla proposta di aprire una Convenzione per discutere le riforme dei Trattati. Una Convenzione che non parte da zero, ma discute di come costruire un'Europa democratica, sovrana, capace di agire.

In questa ottica vi trasmettiamo il nostro contributo di proposte concrete per riformare i Trattati. Un'Unione federale, sovrana e democratica è necessaria, ma noi vogliamo contribuire a dimostrare che è anche possibile.

PRESENTAZIONE DELLE PROPOSTE DI RIFORMA DEI TRATTATI

Nel testo che segue sono formulate alcune proposte di riforma dei Trattati volte a modificare le competenze dell'Unione e la sua architettura istituzionale in senso federale per dar vita a un'unione politica. L'idea di fondo è che sia necessario introdurre immediatamente alcune modifiche sostanziali che inneschino un mutamento di natura dell'Unione e che conducano, dopo un periodo transitorio, al consolidamento di una piena unione federale.

La situazione politica impone un'accelerazione al processo di riforma dell'UE. La necessità di far fronte alle gravissime crisi della pandemia e della guerra in Ucraina ha favorito la convergenza degli interessi degli Stati europei e portato a un'unità di intenti fino a poco fa impensabile, che ha permesso di sfruttare gli strumenti esistenti senza modificare in modo strutturale il funzionamento dell'Unione. Sappiamo però che nel tempo, e anche nella durezza della sfida che ci attende, per poter agire efficacemente e in modo unitario è necessario superare gli attuali meccanismi confederali sui quali si fonda l'Unione. La capacità di azione a livello europeo resta oggi subordinata al raggiungimento di un accordo tra i governi dei Paesi membri, e l'esperienza ci dimostra che troppo spesso accade che emergano divergenze tra gli interessi nazionali immediati e che l'Unione resti paralizzata. Per questo, è necessario dare vita a un'unione federale in grado di autodeterminare la propria condotta nella sua sfera di competenza.

Per riprendere le parole di Jean Monnet, è venuto il momento di affidare l'elaborazione e la difesa dell'interesse europeo ad istituzioni sovranazionali indipendenti, sottraendo il compito alle amministrazioni

nazionali, che non possono avere come obiettivo l'interesse generale, ma solo ricercare accordi tra interessi nazionali contrastanti o comunque diversi.

Una prima serie di modifiche riguarda le competenze dell'Unione e i poteri del Parlamento europeo.

In primo luogo, si prevede in alcuni settori (come la politica industriale, la politica economica, la sanità pubblica) di competenza degli Stati membri e nei quali l'Unione ha una semplice competenza di coordinamento e di sostegno, che sia rafforzata la competenza dell'Unione in modo da consentirle di sviluppare vere e proprie politiche a livello sovranazionale.

Nel quadro del rafforzamento delle competenze dell'Unione una posizione particolare è rivestita dalla *competenza fiscale*, della quale l'Unione è priva, con conseguente impossibilità di reperire le risorse per attuare le proprie politiche indipendentemente dagli Stati membri. È necessario dunque prevedere, parallelamente alla potestà fiscale degli Stati membri nella loro sfera di competenza, che l'Unione possa stabilire e percepire imposte dirette e indirette. Parallelamente (v. modifiche relative alle disposizioni istituzionali) il Parlamento europeo, futura Camera bassa dell'Unione, deve disporre di piena capacità di intervento non solo sulle spese, ma anche sulle entrate dell'Unione.

Sempre per quanto riguarda i *poteri del Parlamento europeo*, ad esso è attribuito il potere di intervenire mediante la procedura legislativa ordinaria nell'adozione di tutti gli atti legislativi che il Trattato di Lisbona aveva sottoposto alla procedura legislativa speciale (vale a dire alla decisione del solo Consiglio dei ministri previo semplice parere del Parlamento). L'intervento del Parlamento europeo mediante la procedura legislativa ordinaria implica che tali atti legislativi potranno essere adottati a maggioranza qualificata e non più all'unanimità. Tali proposte di modifica riguardano sette politiche dell'Unione (vedere testo).

Una seconda serie di modifiche proposte riguarda la politica estera e la politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione al fine di dotare quest'ultima di una sua "autonomia strategica".

Il TUE prevede l'applicazione a tali settori di meccanismi di carattere puramente intergovernativo, che escludono la partecipazione del Parlamento europeo e si fondano sul consenso unanime degli Stati; si tratta dunque di settori nei quali l'integrazione è meno avanzata rispetto ad altre aree di competenza dell'Unione, e per questo si è previsto un

periodo transitorio al termine del quale il potere decisionale dovrebbe essere attribuito al nuovo governo europeo sottoposto al controllo da parte del nuovo Parlamento bicamerale.

Durante il periodo transitorio le decisioni in materia di politica estera e di difesa continuerebbero ad essere adottate dal Consiglio europeo, e dunque secondo il metodo intergovernativo, ma a maggioranza qualificata.

Una terza serie di modifiche proposte riguarda disposizioni di carattere istituzionale della nuova Unione federale.

- Come già richiesto dai cittadini europei nei *panels* della Conferenza sul futuro dell'Europa, occorre dotare il Parlamento europeo del *potere di iniziativa legislativa* nel caso in cui la Commissione europea non desse seguito alle richieste dello stesso Parlamento oppure di un milione di cittadini di almeno sette Stati membri (finora la Commissione europea ha dato un seguito legislativo a solo una o due richieste inoltrate da un milione di cittadini europei).
- Il documento indica poi quali dovrebbero essere le riforme necessarie alla *trasformazione della Commissione in un vero governo europeo*. Anche in questa ipotesi si è previsto un periodo transitorio, anche per dare il tempo di sviluppare il confronto sui nuovi equilibri da instaurare tra le istituzioni attuali e il nuovo governo europeo destinato a rimpiazzarle (in particolare, ma non solo, le condizioni della fiducia politica). Durante il periodo transitorio, il Presidente della Commissione sarebbe sempre designato, come oggi, dal Consiglio europeo, ma con un rafforzamento del sistema degli *Spitzenkandidaten* e l'introduzione di liste transnazionali. Quanto alla designazione dei Commissari, rispetto al sistema attuale che nella scelta dei Commissari attribuisce un ruolo cruciale ai governi degli Stati membri, questi sarebbero designati dal Consiglio europeo su proposta del Presidente della Commissione. Alla scadenza del periodo transitorio, si può già prevedere che debba spettare al Presidente scegliere direttamente i membri del nuovo governo europeo.
- *Il Consiglio viene trasformato nella Camera alta del Parlamento della nuova Unione*. Anche per la creazione di un Senato o Camera degli Stati ci si è orientati su un sistema analogo a quello in vigore in Germania nel *Bundesrat* piuttosto che al sistema in vigore negli Stati Uniti. Naturalmente gli esempi numerici indicati per la composizione tanto della Camera bassa che del Senato degli Stati sono puramente indicativi.

- Il *Consiglio europeo*, a titolo transitorio, eserciterà la Presidenza dell'Unione e avrà alcuni compiti, i più rilevanti dei quali attengono alla politica estera e di sicurezza e difesa.
- Vengono modificate le disposizioni relative al *finanziamento* dell'Unione per consentire alla stessa di contrarre prestiti e di stabilire le proprie entrate in modo indipendente dagli Stati e con la piena partecipazione del Parlamento. Anche in questa ipotesi è prevista l'eventualità che durante un periodo transitorio questo meccanismo si applichi solo, come avveniva nella CECA, entro il tetto di una percentuale massima.
- Per concludere si è previsto che la *revisione* del futuro trattato Costituzionale abbia luogo secondo una procedura maggioritaria sia in seno al nuovo Parlamento bicamerale sia per quanto concerne le ratifiche degli Stati membri.

PROPOSTE DI RIFORMA DEI TRATTATI

Competenze della nuova Unione federale.

Una prima modifica del Trattato di Lisbona riguarda la definizione delle competenze dell'Unione europea presente negli articoli 2, 4, 5 e 6 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE). La nuova Unione federale deve disporre della competenza di prendere decisioni di natura legislativa nel campo della politica economica e della politica industriale. In alcuni casi, tali decisioni richiederanno l'applicazione della procedura legislativa ordinaria. Inoltre, la politica della sanità pubblica deve diventare integralmente una competenza concorrente dell'Unione federale. A tal fine, occorrerà modificare l'articolo 2, par. 3 nonché gli articoli 4, 5 e 6 del TFUE.

Rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo.

1) Spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Tutti gli atti giuridici previsti dal titolo V del Trattato di Lisbona devono essere adottati sulla base di una proposta della Commissione europea (o governo dell'Unione) e non più su iniziativa di un quarto degli Stati membri. A tal fine, occorre sopprimere l'articolo 76 del TFUE. Inoltre, tutte le decisioni legislative previste dal titolo V del Trattato (in particolare per la cooperazione giudiziaria in materia penale, il diritto di famiglia e la cooperazione di polizia) devono essere adottate sulla base della procedura legislativa ordinaria e non più

secondo la procedura legislativa speciale. Infine, occorre sopprimere il par. 5 dell'art. 79 del TFUE secondo cui spetta agli Stati membri determinare le quote di ingresso dei cittadini migranti sul loro territorio.

2) *Disposizioni fiscali.*

Il Parlamento europeo – futura “Camera bassa” del Parlamento della nuova Unione federale – dovrebbe disporre di una stessa capacità di intervento legislativo per le entrate come per le spese. Per permettere alla nuova Unione federale di adempiere ai compiti che le sono affidati, essa ha il diritto di stabilire e di percepire imposte dirette e indirette e/o partecipazioni al gettito di imposte dirette o indirette nazionali, di fare prestiti, di acquistare, possedere e vendere beni mobili e immobili nel territorio degli Stati membri. Il diritto degli Stati membri di stabilire e percepire imposte dirette o indirette non è limitato in alcun modo dalla precedente disposizione.

3) *Politica economica.*

Occorre modificare le disposizioni (artt. 119, 120 e 121 TFUE) che affidano agli Stati membri il coordinamento delle loro politiche economiche a profitto di una competenza legislativa attribuita all'Unione europea. Di conseguenza, le decisioni legislative dell'UE sull'assistenza finanziaria ai paesi in difficoltà di cui all'art. 122 TFUE vanno prese secondo la procedura legislativa ordinaria. Lo stesso vale per le decisioni di cui all'art. 126 relative ai deficit eccessivi e all'art. 136 per quanto riguarda gli orientamenti di politica economica dei paesi della zona Euro. Inoltre, occorre modificare l'art. 125 TFUE al fine di permettere la creazione di strumenti finanziari analoghi al *Recovery Plan/Next Generation EU* che prevedano la formazione di un “debito comune” europeo finanziato da risorse proprie dell'Unione europea.

4) *Occupazione.*

Gli orientamenti di politica occupazionale di cui all'art. 148 TFUE dovrebbero essere considerati di competenza concorrente della nuova Unione federale e, pertanto, dovrebbero essere definiti dall'autorità legislativa come gli orientamenti di politica economica.

5) *Politica sociale.*

Occorre generalizzare la procedura legislativa ordinaria e, pertanto, il voto a maggioranza qualificata all'insieme delle misure di politica sociale previste dall'art. 153 TFUE. Lo stesso vale per gli accordi conclusi dalle parti sociali ai sensi dell'art. 155 TFUE. Inoltre, occorre modificare il par. 5 dell'art. 153 al fine di permettere senza contestazioni

l'adozione da parte della nuova Unione federale di misure relative al salario minimo e al reddito minimo europeo.

6) *Politica industriale.*

Le disposizioni del Trattato relative all'industria (art. 173 TFUE) vanno modificate al fine di promuovere una vera e propria politica industriale della nuova Unione federale che le permetta di sviluppare una capacità strategica autonoma (ad esempio, misure relative ai semi-conduttori, agli armamenti e all'intelligenza artificiale). Le misure di natura legislativa andrebbero adottate secondo la procedura legislativa ordinaria.

7) *Politica ambientale e dell'energia.*

Occorre modificare l'art. 192, par. 2 TFUE che permette di derogare alla procedura legislativa ordinaria per l'adozione di alcune misure di politica ambientale, fra cui quelle di natura fiscale. Inoltre, andrebbero inserite nel nuovo Trattato tutte le misure necessarie all'applicazione del *New Green Deal*, da adottare con procedura legislativa ordinaria. Infine, occorre sottoporre alla procedura legislativa ordinaria le misure fiscali necessarie alla realizzazione degli obiettivi di politica energetica dell'Unione di cui all'art. 194 TFUE.

Disposizioni in materia di politica estera e di difesa.

1) *Politica estera dell'Unione.*

Occorre modificare il titolo V del TUE (Trattato sull'Unione europea) e, in particolare, il suo art. 21, par. 2, per rendere possibile lo sviluppo di una vera e propria azione esterna dell'Unione federale e, in particolare, di consentire alla nuova Unione di applicare una sua capacità strategica autonoma nei riguardi dei paesi terzi. Tutte le misure previste a tal fine, compresa la creazione di un'Agenzia europea per la gestione degli armamenti, dovrebbero essere prese, durante un periodo transitorio, dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata (con una forma di partecipazione del Parlamento europeo) per arrivare, alla scadenza del periodo transitorio, ad attribuire il potere decisionale al nuovo "governo europeo" sotto il controllo politico dell'organo legislativo della nuova Unione. Quest'ultimo avrà soltanto un ruolo di indirizzo e di controllo, all'esclusione dell'adozione di atti giuridicamente vincolanti.

2) *Politica di sicurezza e di difesa comune.*

Allo stesso modo, vanno modificate le disposizioni del TUE (artt. 42-46) relative alla politica di sicurezza e di difesa comune. Le nuove

disposizioni relative alla politica comune di sicurezza e di difesa dovranno comportare sia misure di competenza dei governi nazionali degli Stati membri della nuova Unione che misure di competenza del nuovo “governo europeo”. Le stesse disposizioni di cui sopra vanno applicate alla politica di sicurezza e di difesa (ruolo transitorio del Consiglio europeo).

Disposizioni di natura istituzionale.

1) *Diritto d’iniziativa legislativa dell’attuale Parlamento europeo e dei cittadini europei.*

Nell’attesa dell’entrata in vigore della nuova Assemblea Legislativa bicamerale (composta dal Parlamento europeo, quale nuova Camera bassa e dal Consiglio dell’UE trasformato in una Camera alta denominata “Senato degli Stati”), occorre dotare l’attuale Parlamento europeo di un diritto d’iniziativa legislativa nei casi di carenza dell’attuale Commissione europea ai sensi dell’art. 225 TFUE (vale a dire quando l’attuale Commissione europea non presentasse nei tre mesi una proposta richiesta dal Parlamento europeo). Tale diritto va esteso ai casi in cui la Commissione non desse seguito ad una richiesta di un milione di cittadini europei di almeno sette Stati membri.

2) *Riforme necessarie alla trasformazione della Commissione europea in un vero governo europeo.*

Il nuovo Trattato dovrebbe prevedere un periodo transitorio per il completamento della trasformazione della Commissione europea in un governo europeo. Naturalmente, la Commissione dovrebbe essere privata nel frattempo delle competenze di garanzia proprie di un organo neutro, che andrebbero attribuite a soggetti idonei. Nel periodo transitorio, il Presidente della Commissione dovrebbe essere eletto dal Parlamento europeo, su proposta del Consiglio europeo, ma previo rafforzamento del sistema degli *Spitzenkandidaten* e attraverso l’introduzione di liste transnazionali per l’elezione di un numero di membri del PE in cui sia *politicamente* esplicito che il capolista è candidato alla carica di Presidente della Commissione. (Un tale meccanismo tenderebbe a produrre un automatismo politico, analogo a quanto accade in molti sistemi parlamentari, per esempio in Germania, nella scelta da parte del Consiglio europeo del candidato della lista transnazionale che risultasse maggioritaria senza che resti spazio per un negoziato intergovernativo). Durante il periodo transitorio, i membri della Commissione verrebbero designati dal Consiglio europeo su proposta del Presidente della Commissione (eventualmente all’interno

di terne di candidati proposte dal governo di ciascuno Stato membro) e sarebbero soggetti collettivamente al voto di fiducia del Parlamento europeo.

Alla scadenza del periodo transitorio potrebbero valere diverse ipotesi. Potrebbe cessare l'intervento del Consiglio europeo nella nomina del Presidente del nuovo governo europeo. La funzione di proposta del candidato a Presidente del nuovo governo europeo dovrebbe essere attribuita ad un organo neutrale (per esempio il Presidente della nuova Camera bassa) sulla base di consultazioni destinate a verificare l'esistenza di una maggioranza parlamentare, fermo restando il meccanismo degli *Spitzenkandidaten* nell'ambito di liste transnazionali. Spetterebbe al Presidente eletto dalla maggioranza parlamentare la decisione di costituire i membri del suo governo facendo appello a cittadini dei vari Stati senza un numero prefissato di questi ultimi pur rispettando inizialmente un certo equilibrio geografico. Naturalmente la scelta del "governo europeo" e la sua composizione dovrà ottenere la fiducia, con un voto a maggioranza assoluta, della nuova Camera bassa. Quest'ultima può revocare il Presidente del governo europeo con una mozione di censura "costruttiva" da adottare sempre a maggioranza assoluta dei suoi membri e previa indicazione di un nuovo Presidente.

Una seconda ipotesi che non si può escludere *a priori* potrebbe invece prevedere il mantenimento di una legittimazione intergovernativa della Commissione da parte del Consiglio europeo continuando ad attribuirgli il potere della proposta al Parlamento europeo del Presidente della Commissione, salvo restando il meccanismo della successiva fiducia da parte del Parlamento europeo e della sua eventuale revoca.

3) *Riforme necessarie alla trasformazione del Consiglio in una seconda Camera legislativa ("Senato degli Stati").*

La creazione di una seconda Camera al posto dell'attuale Consiglio rende necessaria la soppressione della rotazione attuale dei Ministri nazionali e la creazione di un organo permanente composto da membri fissi rappresentanti dei governi (ma non si vuole qui escludere la possibilità di una loro designazione da parte dei parlamenti) degli Stati membri dell'Unione. Questo nuovo organo (o Senato degli Stati) potrebbe avere una composizione ponderata simile all'attuale *Bundesrat* tedesco (a titolo di esempio, un numero di due membri per gli Stati meno popolosi, un numero doppio per gli Stati di media popolazione e un numero triplo per i grandi Stati). Un tale sistema permetterebbe di non alterare eccessivamente la composizione della Camera bassa (attuale Parlamento europeo) prevedendo una sua composizione interamente

proporzionale per ciascuno Stato a partire da un milione di abitanti a cui si aggiungerebbe per tutti gli Stati un piccolo numero di rappresentanti (per esempio quattro) in modo da permettere una piccola rappresentanza (diritto di “tribuna”) per gli Stati la cui popolazione sarebbe inferiore ad un milione di abitanti. Andrebbero poi disciplinate le modalità di votazione delle due Camere sulle proposte di leggi europee al fine di mantenere il più possibile inalterata la procedura legislativa attuale che richiede l'accordo congiunto di Consiglio e Parlamento europeo sullo stesso testo. Beninteso, nel nuovo sistema occorrerà sopprimere la procedura legislativa speciale, all'eccezione delle misure di politica estera e di difesa che richiedessero una decisione di natura legislativa.

Ruolo transitorio del Consiglio europeo.

Durante il periodo transitorio, il Consiglio europeo assicura la Presidenza collegiale dell'Unione federale europea. Esercita i suoi poteri di decisione (vedi sotto) e ne affida l'esecuzione al Consiglio dei Ministri. Nella sua veste di Presidenza collegiale dell'Unione, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata,

- propone al Parlamento europeo la nomina del Presidente della Commissione e dei suoi membri;
- esercita i poteri di decisione nel campo della politica estera e della politica di sicurezza e difesa comune;
- può aumentare il tetto delle risorse proprie dell'Unione;
- indice le elezioni del Parlamento europeo;
- ratifica, previa autorizzazione del Parlamento europeo, i Trattati internazionali;
- nomina i giudici della Corte europea di Giustizia.

Disposizioni finanziarie

Occorre modificare le disposizioni dell'art. 311 TFUE sulle risorse proprie dell'Unione al fine, da un lato, di affermare la capacità dell'UE di stabilire risorse fiscali e contrarre prestiti e, dall'altro, di precisare la natura delle risorse proprie e la soppressione progressiva dei contributi nazionali al bilancio dell'Unione. Inoltre, la decisione relativa alle risorse proprie dell'Unione va presa secondo la procedura legislativa ordinaria. Il testo potrebbe prevedere che “la nuova Assemblea legislativa vota le leggi e le imposte della nuova Unione federale, approva i bilanci, autorizza la ratifica dei Trattati, accorda e revoca la fiducia al nuovo governo europeo” (con eventuale dissoluzione dell'Assemblea e convocazione di nuove elezioni). Eventualmente, si potrebbe prevedere

che, durante il periodo transitorio, il Parlamento europeo e il Consiglio, con procedura legislativa ordinaria, possano imporre imposte fino ad una percentuale massima del 2%, che potrebbe essere aumentata con delibera del Consiglio europeo a maggioranza qualificata. A queste imposte continuano ad essere affiancati contributi nazionali degli Stati membri. Allo scadere del periodo transitorio vengono eliminati i contributi nazionali e il tetto massimo dell'imposizione, e la decisione sulle entrate viene presa dalla nuova Assemblea bicamerale.

Revisione del nuovo Trattato Costituzionale.

L'Assemblea legislativa della nuova Unione federale, deliberando a maggioranza dei due terzi dei membri di ognuna delle due Camere, può adottare emendamenti che modifichino o completino il Trattato istitutivo della nuova Unione:

- a) di sua propria iniziativa;
- b) su richiesta del Governo della nuova Unione federale.
- c) su richiesta di ciascuno Stato membro dell'Unione federale.

Gli emendamenti adottati entreranno in vigore previa ratifica dei due terzi degli Stati membri dell'Unione federale.

Salvatore Aloisio, Paolo Ponzano, Giulia Rossolillo

NOTIZIE SUGLI AUTORI

SALVATORE ALOISIO, vice-Presidente del Movimento federalista europeo, ricercatore di istituzioni di diritto pubblico e professore aggregato di diritto pubblico e dell'UE, Università di Modena e Reggio Emilia.

ANDREA APOLLONIO, Membro della Sezione di Pavia del Movimento federalista europeo e della Gioventù federalista europea, Dottorando in Mutamento Sociale e Politico, Università degli Studi di Torino, Università degli Studi di Firenze.

JOSEP BORRELL, Alto Rappresentante dell'Unione europea per gli Affari esteri e la politica di Sicurezza e Vice-Presidente della Commissione europea.

DANIELE LUGLI, membro della Sezione del Movimento federalista europeo di Ferrara, ex-Presidente del Movimento Nonviolento.

SERGIO PISTONE, membro onorario dell'Executive Bureau dell'Unione europea dei federalisti e membro del Comitato federale 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 ROSSOLILLO, 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.

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

Il Federalista, 63 (2021)

INDICE DELL'ANNATA

Editoriali

- La tragedia dell'Afghanistan* p. 3
- L'Unione europea e il ritorno della guerra. L'urgenza di dar vita a un'Europa federale, sovrana e democratica* » 83

Saggi

- SERGIO PISTONE, *Una politica estera, di sicurezza e difesa europea e il ruolo dell'Europa nel mondo* » 6
- SERGIO PISTONE, *Il Manifesto di Ventotene e la nascita del Movimento Federalista europeo nella Resistenza italiana* » 89
- JOSEP BORRELL, *80 anni del Manifesto di Ventotene e il futuro dell'Europa* » 101

Note

- Politiche di vicinato (Anna Comelli)* » 14
- Karlsruhe e la corsa a ostacoli del piano di recupero (Domènec Ruiz Devesa)* » 23
- Europa e l'Africa di fronte al cambiamento (Andrea Apollonio)* » 110
- Russia e Cina unite per un nuovo ordine mondiale (Stefano Spoltore)* » 115

Interventi

- Per una politica europea di unificazione mondiale (Alfonso Sabatino)* » 30
- A proposito di esercito e corpo di pace europei (Daniele Lugli)* » 123

I documenti

<i>Abolire il diritto di veto. La riforma del sistema di voto nel Consiglio e nel Consiglio europeo</i> (Giulia Rossolillo)	p.	40
<i>La riforma dell'Unione europea: dall'Unione europea ad un'Unione federale</i> (Paolo Ponzano)	»	46
<i>La nostra Europa federale, sovrana e democratica</i> (Luisa Trumellini)	»	54
<i>La posta in gioco dietro lo scontro tra Corte di Giustizia e la Polonia</i> (Publius)	»	129
<i>La strategia dei federalisti per la riforma dell'Unione europea</i> (Paolo Ponzano)	»	132
<i>Verso una reale democrazia europea</i> (Giulia Rossolillo)	»	137
<i>La centralità della riforma della Commissione europea nel quadro istituzionale dell'UE</i> (Salvatore Aloisio)	»	144
<i>L'Unione europea e il ritorno della guerra. L'urgenza di dar vita a un'Europa federale, sovrana e democratica</i> (Salvatore Aloisio, Paolo Ponzano, Giulia Rossolillo)	»	157
Trent'anni fa		
<i>La storia non aspetta l'Europa</i> (Mario Albertini)	»	75

