

# IL FEDERALISTA

rivista di politica

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

Hamilton, The Federalist



---

ANNO LXV, 2023, NUMERO 1

# IL FEDERALISTA

rivista di politica

*Direttore:* Giulia Rossolillo

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



Sotto gli auspici della Fondazione Europea Luciano Bolis e della Fondazione Mario e Valeria Albertini. Tre numeri all'anno. Abbonamenti: Europa 25 euro, altri paesi 30 euro (invio per posta aerea). Editrice EDIF, via Villa Glori, 8 I-27100 Pavia. Versamenti sul ccb IT71 W030 6909 6061 0000 0007 243.

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

## INDICE

GIULIA ROSSOLILLO, <i>Dalle risorse proprie all'unione fiscale</i>	p.	3
PROSPETTIVE DEL FEDERALISMO MONDIALE <i>Alcune domande per sviluppare una teoria del federalismo mondiale</i> (Roberto Castaldi)	»	13
I DOCUMENTI		
<i>Il prossimo volo del calabrone: il percorso verso una politica fiscale comune dell'Eurozona</i> (Mario Draghi)	»	28
<i>La riforma dei Trattati presentata in AFCO pone le basi di un processo costituente federale</i> (Luca Lionello)	»	42
<i>L'Europa tenta il salto</i> (Antonio Padoa Schioppa)	»	46
TRENT' ANNI FA		
<i>Cittadinanza europea e identità post-nazionale</i> (Il Federalista)	»	49

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

# Dalle risorse proprie all'unione fiscale

GIULIA ROSSOLILLO

## *Introduzione.*

Per comprendere l'importanza della creazione di un'unione fiscale e le difficoltà incontrate nel corso del processo di integrazione ogniquale volta si sia tentato di compiere passi in questa direzione, è utile partire dall'origine del sistema attuale di finanziamento dell'Unione europea. Ripercorrerne la storia e ricordare i tentativi che sono stati compiuti per rendere la decisione sulle risorse proprie più democratica e sottratta alla decisione unanime degli Stati consente infatti di mostrare i limiti del sistema attuale e di capire quali riforme siano necessarie affinché l'Unione acquisti indipendenza dagli Stati membri quanto al reperimento delle risorse per il suo funzionamento.

La difficoltà – che emergerà in questa analisi – di evolvere verso un sistema simile a quello della CECA<sup>1</sup>, e dunque differente dal sistema di finanziamento delle organizzazioni internazionali classiche, è specchio della consapevolezza da parte degli Stati membri dell'influenza cruciale del meccanismo di finanziamento di un'organizzazione sul grado di autonomia della stessa; e quindi del forte significato politico che un simile passaggio rivestirebbe.

---

<sup>1</sup> Secondo l'art. 49 del Trattato CECA, l'Alta Autorità poteva stabilire prelievi sulla produzione del carbone e dell'acciaio, oltre a poter contrarre prestiti. Il tasso medio dei prelievi non poteva superare l'1%, salvo autorizzazione preventiva del Consiglio che deliberava a maggioranza dei 2/3. Sul finanziamento della CECA v. A. Rossignol, *Les finances de la C.E.C.A. et le développement financier des institutions européennes*, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, 70 (1954), pp. 986 ss.; P. Mioche, *Les cinquante années de l'Europe du charbon et de l'acier*, Luxembourg, Commission européenne, Office des publications, 2004, p. 71; A. De Feo, *Histoire des pouvoirs budgétaires et de la politique de l'Union européenne, Partie I: la Communauté européenne du charbon et de l'acier 1952-2002*, Archives historiques du Parlement européen, Centre Robert Schuman d'études avancées, Série sur l'histoire de l'Union européenne, Mars 2015; A. Zatti, *Le finanze della CECA: spunti e riflessioni per il futuro della UE*, in G. Rossolillo (a cura di), *L'integrazione europea prima dei trattati di Roma*, Soveria Mannelli, Rubettino editore, 2019, pp. 57 ss..

*Dai contributi degli Stati membri alle “risorse proprie”.*

Al momento della sua creazione, la CEE, secondo quanto disponeva l'art. 200 TCEE, era interamente finanziata da contributi degli Stati membri, come qualsiasi organizzazione internazionale (ad esclusione della CECA). A differenza degli atti fondativi delle organizzazioni internazionali classiche, tuttavia, l'art. 201 TCEE disponeva che in futuro sarebbe stato possibile passare a un sistema di finanziamento fondato su risorse proprie e dunque improntato all'autonomia finanziaria del livello sovranazionale nei confronti degli Stati membri<sup>2</sup>.

Tale passaggio si sarebbe compiuto solo in seguito a una decisione assunta tramite una procedura molto gravosa. Era infatti previsto che il Consiglio, all'unanimità, previa consultazione dell'Assemblea (l'attuale Parlamento europeo), stabilisse le disposizioni necessarie al passaggio a un sistema di risorse proprie e ne raccomandasse l'adozione da parte degli Stati membri in conformità alle loro rispettive norme costituzionali: era dunque necessaria una doppia unanimità, sia a livello europeo, sia a livello nazionale, e la procedura era nelle mani dei rappresentanti dei governi, avendo il Parlamento europeo solo un potere consultivo.

Il carattere intergovernativo di tale procedura e la scarsa partecipazione del Parlamento europeo trovavano la loro ragion d'essere in due circostanze. Quanto allo scarso peso del Parlamento europeo, nel fatto che si trattava di un'istituzione che ai tempi aveva poteri molto limitati e non era eletta a suffragio universale diretto. Il suo ruolo puramente consultivo in materia di determinazione delle risorse dell'Unione era dunque semplicemente una conseguenza del suo scarso peso nella struttura complessiva della CEE. Quanto al carattere gravoso della procedura, l'art. 201 TCEE prevedeva un procedimento per alcuni aspetti simile a una procedura di revisione dei trattati, dal momento che richiedeva, oltre a una decisione a livello sovranazionale, anche la ratifica da parte degli Stati membri. Ora, nel Trattato di Roma, le ipotesi nelle quali era prevista un'approvazione da parte degli Stati membri costituivano – come lo costituiscono ora – un'eccezione, essendo limitate ad alcuni passaggi considerati in grado di incidere in modo netto sul processo di integrazione: il passaggio a un sistema di finanziamento fondato su

---

<sup>2</sup> Art. 201 TCEE: “La Commissione studierà a quali condizioni i contributi finanziari degli Stati membri di cui all'art. 200 potrebbero essere sostituiti con risorse proprie, e in particolare con entrate provenienti dalla tariffa doganale comune dopo la definitiva instaurazione di quest'ultima. A tal fine, la Commissione presenterà proposte al Consiglio. Il Consiglio, deliberando all'unanimità, dopo aver consultato l'Assemblea in merito a tali proposte, potrà stabilire le disposizioni di cui raccomanderà l'adozione da parte degli Stati membri, in conformità alle loro rispettive norme costituzionali”.

risorse proprie poteva in effetti essere considerato come un cambio di carattere essenziale quanto al funzionamento e allo stesso carattere dell'Unione europea, cambio la cui importanza giustificava il ricorso a una procedura di approvazione unanime a due livelli.

Una volta tale passaggio avvenuto, tuttavia, non avrebbe avuto più senso il mantenimento di una simile procedura, concepita dai redattori del trattato come una procedura *una tantum*<sup>3</sup>. In effetti, negli anni Sessanta, la Commissione aveva proposto a due riprese una modifica dell'art. 201 TCEE, modifica che avrebbe comportato che, dopo la prima decisione di passaggio a un sistema di risorse proprie, la determinazione delle nuove risorse avvenisse secondo una procedura più semplice, con un maggior ruolo del PE e, dopo la sua elezione a suffragio universale diretto, con l'eliminazione delle ratifiche nazionali<sup>4</sup>. L'abolizione di queste ultime veniva peraltro richiesta dallo stesso Parlamento in una risoluzione del 1969 nella quale esso rivendicava il proprio potere di decidere sulle risorse della Comunità<sup>5</sup>.

Si tratta tuttavia di proposte che non hanno avuto seguito e che dunque non sono state in grado di scalfire il monopolio degli Stati membri in tale materia. Così, nel 1970<sup>6</sup> si sono introdotte le prime risorse proprie con una decisione adottata secondo la procedura prevista dall'art. 201 TCEE, e le decisioni sulle risorse proprie successive hanno seguito la medesima procedura, oggi prevista dall'art. 311 TFUE.

In particolare, con la decisione del 1970 si è previsto che confluissero nel bilancio dell'Unione i proventi della tariffa doganale comune (dazi) e i prelievi agricoli, le due risorse più "proprie", dal momento che sono legate a competenze dell'Unione e sono versate interamente al bilancio comune. A queste si aggiunge poi l'IVA comunitaria, risorsa

<sup>3</sup> In questo senso v. A. Boissenin, *Le financement de l'Union européenne: moteur d'une intégration politique? Contribution à l'étude du système budgétaire européen*, Paris, INSP, 2019, p. 160.

<sup>4</sup> Secondo la proposta della Commissione, nel caso in cui il Parlamento europeo avesse approvato a maggioranza di due terzi la proposta della Commissione, il Consiglio avrebbe potuto deliberare in modo conforme a tale proposta non all'unanimità, ma a maggioranza qualificata. V. *Projet de traité portant modification des articles 201 et 203 du traité instituant la Communauté économique européenne*, in *Parlement Européen, Les ressources propres aux Communautés européennes et les pouvoirs budgétaires du Parlement européen*, Lussemburgo, 1970, p. 81 ss..

<sup>5</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 10 dicembre 1969 contenente il parere sulle proposte della Commissione delle Comunità europee al Consiglio relative all'istituzione di risorse proprie della Comunità e all'accrescimento dei poteri di bilancio del Parlamento europeo.

<sup>6</sup> Decisione 70/243/CECA, Cee, Euratom del 21 aprile 1970, relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie delle Comunità, in G.U. L 94 del 28.4.1970, p. 19.

definita “debole”, in quanto non collegata a competenze dell’Unione e versata nel suo bilancio solo in parte.

Nel 1988, infine, seguendo la medesima procedura, viene introdotta la cosiddetta quarta risorsa, consistente in una percentuale del RNL degli Stati membri, risorsa dal carattere residuale, cioè utilizzata per coprire la parte di spese dell’Unione non coperta dalle altre tre risorse, ma che, a causa della diminuzione delle risorse proprie tradizionali e dell’aumento delle competenze dell’Unione, è giunta oggi a coprire più del 70% del bilancio dell’Unione<sup>7</sup>.

### *I tre limiti del sistema attuale di finanziamento dell’Unione europea.*

Dal quadro sopra tracciato emerge come il sistema di finanziamento dell’Unione non risponda né alle caratteristiche del sistema di finanziamento della CECA, né all’idea dei Padri fondatori sottesa all’art. 201 TCEE e si caratterizzi per tre limiti essenziali: quello della tipologia delle risorse, ormai costituite in gran parte da una risorsa in tutto e per tutto identica ai contributi statali, quello della scarsa democraticità data dalla semplice consultazione del PE e quello della dipendenza dell’Unione dagli Stati membri anche per quanto riguarda la procedura di assunzione della decisione sulle risorse proprie.

Si tratta di tre aspetti strettamente collegati tra loro, e che dunque andrebbero affrontati in modo congiunto. Affrontarne solo alcuni, come sembrano proporre coloro che si concentrano unicamente sulla necessità di sostituire la quarta risorsa con risorse differenti, avrebbe in effetti come risultato o l’inefficacia della riforma quanto alla capacità dell’Unione di autodeterminarsi o addirittura un peggioramento della situazione attuale.

In primo luogo, non è pensabile affrontare separatamente il problema della scarsa partecipazione del Parlamento europeo alla decisione sulle risorse proprie e quello dell’eliminazione dell’approvazione della

---

<sup>7</sup> Dal momento che quest’ultima risorsa in niente si differenzia dai contributi statali che finanziavano la CEE prima del 1970, l’espressione “risorse proprie” ha ormai dunque perso il suo significato iniziale di strumento volto a garantire una capacità autonoma di finanziamento al livello europeo. Sul punto v. A. Boissenin, *Le financement de l’Union européenne: moteur d’une intégration politique?*, op. cit., p. 46. Sul significato sostanziale dell’espressione “risorse proprie” v. C.D. Ehlermann, *The financing of the Community: the distinction between financial contributions and own resources*, Common Market Law Review, 19 (1982), p. 517 ss.; G. Isaac, *La notion de ressources propres*, in G. Isaac (sous la direction de), *Les ressources financières de la Communauté européenne*, Paris, Economica, 1986, p. 70 ss.; G. Rossolillo, *Autonomia finanziaria e integrazione differenziata*, Il Diritto dell’Unione europea, 4 (2013), p. 793 ss..

decisione sulle risorse proprie da parte dei parlamenti nazionali. E questo sia che si vogliano eliminare le ratifiche nazionali, ma non aumentare il peso del Parlamento europeo, sia che si ritenga utile attribuire al Parlamento europeo un potere di co-decisione con il Consiglio in materia di finanziamento dell'Unione, ma non si voglia eliminare l'approvazione di tale decisione da parte degli Stati membri.

In effetti, eliminare le ratifiche nazionali senza al contempo rafforzare il ruolo del Parlamento europeo attribuendogli un ruolo di co-decisore insieme al Consiglio in materia di finanziamento dell'Unione significherebbe creare un vuoto di legittimazione democratica in una materia – quella fiscale – che rappresenta uno dei pilastri della sovranità. I rappresentanti dei cittadini non potrebbero infatti esprimersi sulle entrate dell'Unione a livello nazionale perché i Parlamenti nazionali verrebbero esclusi dalla decisione sulle risorse proprie, e d'altro lato non avrebbero alcun potere di esprimere la loro volontà neppure a livello europeo, dal momento che il Parlamento europeo è solo consultato e di fatto non ha alcun potere di incidere sulla determinazione delle risorse dell'Unione. Viceversa, attribuire al Parlamento europeo il potere di decidere sulle risorse proprie insieme al Consiglio senza eliminare le ratifiche nazionali renderebbe tale modifica inefficace dal punto di vista dell'acquisizione di indipendenza da parte dell'Unione, poiché i singoli Stati membri manterrebbero il loro potere di veto sul finanziamento del livello europeo.

Quanto al legame tra ratifiche nazionali e tipologia di risorse dell'Unione, va messo in luce che il livello di legittimazione democratica della decisione sulle risorse dell'Unione è strettamente legato alla tipologia delle risorse in questione. Quando la CEE era finanziata da contributi degli Stati membri, era in effetti del tutto legittimo che la decisione sulle entrate dell'organizzazione, in quanto impegnava le finanze degli Stati stessi, fosse approvata dai Parlamenti di questi ultimi<sup>8</sup>, e che dunque la legittimazione democratica della stessa provenisse dal livello nazionale. Nell'ipotesi in cui invece non siano più i contributi statali a finanziare l'organizzazione, ma questa abbia il potere di procurarsi autonomamente le risorse necessarie all'esercizio delle proprie competenze, e quindi sia dotata di una competenza fiscale autonoma esercitata direttamente su cittadini e imprese, è dall'organo rappresentativo dei

---

<sup>8</sup> A. Boissenin, *Le financement de l'Union européenne: moteur d'une intégration politique?*, op. cit., p. 160; A. Iliopolou-Penot, *L'instrument pour la relance Next Generation EU: "where there is a political will, there is a legal way?"*, *Revue trimestrielle de droit européen*, 57 (2021), pp. 527 ss., a p. 530.



cittadini/contribuenti europei nel loro insieme che la legittimazione democratica deve provenire.

La ragione per la quale l'attuale art. 311 TFUE prevede l'approvazione della decisione sulle risorse proprie da parte degli Stati membri secondo le loro rispettive norme costituzionali è dunque proprio il fatto che, contrariamente alla volontà dei Padri fondatori, l'attuale sistema di finanziamento dell'Unione include non solo risorse proprie in senso stretto, bensì in modo prevalente risorse in tutto e per tutto identiche ai contributi statali.

#### *Articles of Confederation e Unione europea.*

Se dunque per arrivare a una vera unione fiscale, e rendere l'UE indipendente nella sua sfera di azione dagli Stati membri è necessario affrontare tutti e tre i profili sopra citati (tipologia di risorse, legittimazione democratica, autonomia decisionale dell'Unione), si tratta di vedere quali sono i fattori che potrebbero spingere verso questo passo, e che conseguenze esso avrebbe sulla struttura dell'Unione nel suo complesso.

Su questi aspetti, alcuni spunti interessanti possono derivare dall'esperienza americana, e in particolare dalla costruzione del potere fiscale federale nel passaggio dagli *Articles of Confederation* alla Federazione<sup>9</sup>.

Il punto di partenza di questa riflessione è costituito dal fatto che, dal punto di vista del finanziamento del livello centrale, la situazione degli Stati americani sotto il vigore degli *Articles of Confederation* e quella dell'attuale Unione europea sono molto simili. La Confederazione americana si finanziava infatti attraverso contributi pagati dagli Stati membri al livello centrale e era priva dunque di autonomia da questi ultimi.

Come è noto, la guerra di indipendenza americana era nata dal tentativo britannico di imporre alle colonie americane tributi necessari per pagare i debiti della Guerra dei sette anni e dal rifiuto di queste di pagare tali imposte<sup>10</sup> in assenza di una loro rappresentanza nel Parlamento britannico. Una volta acquisita l'indipendenza e dato vita a una forma di organizzazione di carattere confederale regolata dagli *Articles of Con-*

---

<sup>9</sup> Sul passaggio dagli *Articles of Confederation* alla forma federale v. per tutti J.J. Ellis, *The Quartet, Orchestrating the second American revolution 1783-1789*, New York, Alfred A. Knopf, 2016. Sul parallelismo tra creazione di un potere fiscale federale negli Stati Uniti e situazione dell'Unione europea v. T. Wozniakowski, *Fiscal Unions. Economic integration in Europe and the United States*, Oxford, Oxford University Press, 2022.

<sup>10</sup> In particolare, attraverso il *Sugar Act* (1764), lo *Stamp Act* (1765), il *Townshend Act* (1767) e il *Tea Act* (1773).

*federation* e fondata sul principio in base al quale “each state retains its sovereignty, freedom and independence” (Article II), le ex-colonie furono tuttavia costrette a far fronte ai debiti contratti per finanziare la guerra di indipendenza attraverso l'imposizione di tasse molto elevate. In effetti, secondo l'art. VIII degli *Articles of Confederation*<sup>11</sup>, i contributi per il finanziamento della Confederazione erano decisi dal Congresso, le cui decisioni erano rivolte agli Stati membri: erano dunque questi ultimi a dover contribuire al bilancio confederale e dunque a dover imporre tasse ai propri cittadini per reperire le risorse necessarie.

Proprio il peso eccessivo di tali imposte aveva provocato una reazione dei cittadini in alcuni Stati e in alcuni casi a vere e proprie rivolte. Gli Stati iniziarono dunque a rifiutarsi di pagare i loro contributi alla Confederazione, mettendo quest'ultima in forte difficoltà e di fatto nell'impossibilità di funzionare.

Per far fronte a questa situazione, il Congresso propose di imporre una tariffa comune del 5% sulle importazioni, che avrebbe dovuto finanziare direttamente il bilancio confederale. Questa possibilità era tuttavia subordinata a una modifica degli *Articles of Confederation* i quali, come gli attuali Trattati istitutivi dell'UE, potevano essere modificati solo con il consenso unanime degli Stati membri, modifica resa impossibile dall'opposizione del Rhode Island. Due anni dopo la medesima proposta, adattata per venire incontro alle obiezioni del Rhode Island, veniva ripresentata, ma questa volta era lo Stato di New York a opporsi, chiudendo la prospettiva di un'imposta comune sulle importazioni.

Pur nel diverso contesto storico, la situazione ora illustrata ricorda le difficoltà che emergono nell'Unione europea ogniqualvolta si tratti di affrontare il problema del suo finanziamento, tuttora sottoposto al ricatto del potere di veto di ogni singolo Stato membro.

Nel caso della Confederazione americana, è stata proprio l'insostenibilità di questa situazione a far fare il passo verso la fiscalità federale e, pochi anni dopo una guerra di indipendenza sorta come reazione a tasse imposte dall'Inghilterra, a decidere di dar vita a un governo federale dotato di potere fiscale.

---

<sup>11</sup> “All charges of war, and all other expences that shall be incurred for the common defence or general welfare, and allowed by the United States in Congress assembled, shall be defrayed out of a common treasury, which shall be supplied by the several States in proportion of the value of all land within each State, granted or surveyed for any person, as such land and the buildings and improvements thereon shall be estimated according to such mode as the United States in Congress assemble, shall from time to time direct or appoint. The taxes for paying the proportion shall be laid and levied by the authority and direction of the legislatures of the several States within the time agreed upon by the United States in Congress assembled”.

*Le spinte verso l'unione fiscale che emergono dall'esperienza americana.*

Le ragioni per le quali è interessante far riferimento all'esperienza della creazione degli Stati Uniti d'America non risiedono tuttavia semplicemente nel parallelismo tra la struttura della Confederazione americana e l'attuale struttura dell'Unione europea, ma anche nella possibilità di individuare nell'ambito dell'esperienza americana gli elementi che hanno portato alla creazione di un'unione fiscale, e dunque al passaggio alla forma federale, elementi che possono costituire una guida per comprendere quali potrebbero essere le spinte in questa direzione nell'ambito del processo di integrazione europea.

Il primo elemento che va messo in rilievo a questo proposito è costituito dal fatto che negli Stati Uniti l'attribuzione di potere fiscale al livello centrale ha avuto come punto di partenza il tema del debito. In primo luogo perché il governo federale si era accollato il debito degli Stati – che avevano perso completamente la fiducia dei creditori e dunque non riuscivano a reperire risorse – liberandoli da un notevole peso<sup>12</sup>. In secondo luogo perché il governo federale, per poter compiere questo passo, ha dovuto reperire risorse in breve tempo, e lo ha fatto contraendo a sua volta debiti, garantiti questa volta da una fiscalità federale. Partendo dalla necessità di far fronte ai debiti statali e confederali è stato dunque più facile arrivare all'attribuzione di potere fiscale al governo federale; a sua volta il potere fiscale federale ha reso i titoli federali più appetibili perché garantiti da una struttura di governo – la nuova federazione americana – in grado di reperire autonomamente le risorse per ripagare i titoli in questione<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Sul punto v. J.S. Steele Gordon, *Hamilton's Blessing. The Extraordinary Life and Times of Our National Debt*, New York, Walker & Company, 1998, pp. 27 ss.. La proposta di Hamilton che la federazione si accollasse il debito degli Stati fu respinta dal Congresso ben cinque volte prima che Hamilton riuscisse a farla approvare. Una delle ragioni che spinsero Hamilton ad insistere per l'estinzione dei debiti statali e la creazione di un debito federale era la consapevolezza del legame tra possesso di titoli di debito federali e lealtà alla federazione: "The debts, of course were largely held by the prosperous men of business, commerce and agriculture - the oligarchs, in other words. These men's loyalties lay mainly with their respective states and the cozy local societies in which they had grown up. Although they had largely supported the creation of the new Union, Hamilton had every reason to suppose that their support would quickly fade away if their self-interest dictated it. Hamilton, therefore, was anxious to make it in the self-interest of these men to continue their support of the Union. If they had a large share of their assets held in federal bonds, they would have powerful incentives for wishing the Union well" (J.S. Steele Gordon, *Hamilton's Blessing...*, *op. cit.*, p. 29.).

<sup>13</sup> Sul punto v. J.S. Steele Gordon, *Hamilton's Blessing...*, *op. cit.*, p. 31 s. Come nota T. Wozniakowski, *Fiscal Unions. Economic integration in Europe and the United States*, *op. cit.*, p. 12, a dieci anni dalla creazione della federazione americana il governo federale

Sotto questo aspetto, la strada imboccata dall'Unione europea con *Next Generation EU* conferma come partire dal problema del debito sia più facile che affrontare direttamente la fiscalità. Nell'Unione europea, tuttavia, a questo primo passo non ha fatto ancora seguito l'attribuzione di potestà fiscale all'Unione europea, nonostante la necessità di trovare risorse per ripagare il debito si ponga con forza<sup>14</sup>.

Il secondo elemento interessante che emerge dall'esperienza americana concerne il legame inscindibile tra potere fiscale ed esercizio delle competenze da parte del livello di governo al quale tale potere è attribuito. La competenza fiscale è in effetti il presupposto dell'esercizio di ogni altra competenza, sicché la decisione di entrare a far parte di un'Unione fiscale comporta la possibilità di beneficiare dei vantaggi discendenti dall'appartenenza a un'organizzazione in grado di esercitare le proprie funzioni in modo efficace. Così, l'istituzione di un'imposta sulle importazioni da parte del neo nato governo federale a prima vista avrebbe dovuto incontrare la contrarietà degli Stati costieri, come lo Stato di New York, gli unici beneficiari di una simile imposta quando questa era di competenza statale. Questi Stati, tuttavia, essendo, in virtù del loro carattere costiero, più esposti ad invasioni nemiche, vedevano nella fiscalità federale, che avrebbe consentito il finanziamento di un esercito comune, un vantaggio in grado di compensare la perdita di introiti derivanti dalle importazioni.

Ora, il legame tra fiscalità ed esercizio di tutte le altre competenze dovrebbe essere messo in evidenza con chiarezza anche nel dibattito sulla costruzione di un'unione fiscale europea. Si tratta infatti di un elemento che può contribuire a coagulare il consenso attorno all'esigenza di creare una fiscalità europea anche in quegli Stati tradizionalmente ostili a limitare la propria sovranità in questo settore. Solo attraverso questo passo è infatti possibile garantire che l'Unione europea agisca in modo efficace in tutti quegli ambiti nei quali l'azione dei singoli Stati membri non è ormai più in grado di fornire una soluzione. Così, a uno

---

degli Stati Uniti è stato in grado di ricavare dalla tariffa doganale comune 600 volte più introiti di quelli che ne avevano ricavato gli Stati separatamente in precedenza. Lo stesso avverrebbe nell'Unione europea, se si desse vita a una potestà fiscale sovranazionale: “for instance, if a digital tax were introduced at EU level, tech companies would not be able to take advantage of the tax competition between the member States and so would not be able to evade such tax by shifting their tax residence to a State with a low tax on the income that they generate. Member States would benefit from the fact that the EU would be fiscally independent – their share of transfers to the EU would diminish as a result, which could potentially lead to lower rates of domestic taxes” (nota 48).

<sup>14</sup> Sulla prospettiva di nuove risorse proprie v. C. Sciancalepore, *Le risorse proprie nella finanza pubblica europea*, Bari, Cacucci, 2021.

Stato, come la Polonia o i paesi baltici, preoccupato dall'assenza di una difesa europea di fronte alla minaccia russa, dovrebbe essere ricordato che la cessione di potere fiscale all'Unione avrebbe come contropartita la possibilità di finanziare una difesa europea in grado di proteggere gli Stati più esposti alla minaccia esterna.

Infine, va sottolineato il legame inscindibile tra creazione di un potere fiscale sovranazionale e creazione di una struttura istituzionale nuova. Negli Stati Uniti, in effetti, l'attribuzione di potere fiscale alla federazione ha fatto sì che ci si ponesse il problema dell'esercizio di questo potere e del controllo sul suo esercizio attraverso una struttura bicamerale e un sistema di *checks and balances* che ha poi dato luogo alla forma dello Stato federale. Nell'Unione europea affrontare il problema dell'unione fiscale e di una fiscalità sovranazionale, porterebbe dunque inevitabilmente a porsi il problema di un organo di governo che decida gli orientamenti della politica fiscale sulla base di valutazioni politiche. Questo ruolo dovrebbe spettare alla Commissione, che perderebbe la sua funzione esclusivamente tecnica per assumerne una politica e che dovrebbe essere nominata secondo un meccanismo che la renda espressione della maggioranza formatasi in seno al PE. La fiscalità porterebbe dunque inevitabilmente a porre le basi per la creazione di un governo europeo legittimato democraticamente.

# Prospettive del federalismo nel mondo

## ALCUNE DOMANDE PER SVILUPPARE UNA TEORIA DEL FEDERALISMO MONDIALE\*

### *Introduzione.*

Il processo di rafforzamento dell'interdipendenza in estensione<sup>1</sup> a livello globale – spesso sintetizzato con il termine globalizzazione – ha portato allo sviluppo di un ampio dibattito nell'ambito dell'accademia e delle organizzazioni federaliste rispetto a temi come interdipendenza, *global governance*, democrazia cosmopolitica, federalismo mondiale. Tale dibattito ha spesso offerto più interrogativi che risposte, e questo contributo non fa eccezione, dal momento che cerca di delineare un'agenda di ricerca e di riflessione rispetto al tipo di contributo teorico che il Movimento federalista europeo (MFE) e la cultura federalista italiana potrebbero cercare di offrire al federalismo mondiale alla luce della tradizione sviluppatasi a partire dalle riflessioni di Spinelli e Albertini. In sostanza cercherò di delineare i contributi che il MFE potrebbe offrire al dibattito sul federalismo mondiale, alla luce di quelli forniti al federalismo europeo<sup>2</sup>.

---

\* Questo saggio rielabora le relazioni tenute in occasione delle riunioni dell'ufficio del dibattito del MFE a Genova nel 2022 e a Palermo nel 2009.

<sup>1</sup> Sulla distinzione tra interdipendenza in profondità e in estensione cfr. M. Albertini, *L'«utopia» di Adriano Olivetti*, Comunità, 19 n. 131 (1965), ora disponibile Id. (N. Mosconi ed.), *Tutti gli scritti, V 1965-1970*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 116, [http://www.fondazionealbertini.org/sito/albertini/vol\\_v/V-1965-19-L'utopia%20di%20Olivetti.pdf](http://www.fondazionealbertini.org/sito/albertini/vol_v/V-1965-19-L'utopia%20di%20Olivetti.pdf); e, in francese, *L'«utopie» d'Olivetti*, *Le Fédéraliste*, 7 n. 2 (1965), [https://www.thefederalist.eu/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1152&lang=fr](https://www.thefederalist.eu/site/index.php?option=com_content&view=article&id=1152&lang=fr).

<sup>2</sup> Al riguardo sono rilevanti, oltre all'azione e agli scritti di Altiero Spinelli, la storia della rivista *Il Federalista*, e le opere di Mario Albertini, interamente disponibili in M. Albertini (N. Mosconi ed.), *Tutti gli scritti*, voll. I-IX, Bologna, Il Mulino, 2006-2010, [http://www.fondazionealbertini.org/sito/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6&Itemid=105](http://www.fondazionealbertini.org/sito/index.php?option=com_content&view=article&id=6&Itemid=105). Per una ricostruzione cfr. R. Castaldi, *A federalist framework*

Il MFE ha cercato di fornire al corpus del federalismo europeo una coscienza teorica, sviluppando una teoria del federalismo come pensiero politico attivo<sup>3</sup> – *ideologia* nella terminologia utilizzata da Albertini, anche se nell’ambito delle Scienze sociali sarebbe più corretto il termine *utopia*, sulla base della definizione di Mannheim e Ricoeur secondo cui le *utopie* sono pensieri politici che mirano a modificare l’ordine esistente, mentre le *ideologie* sono pensieri politici volti a legittimare e quindi consolidare l’ordine esistente<sup>4</sup> – articolata su due percorsi paralleli, una teoria normativa/prescrittiva della federazione europea e una teoria analitica/descrittiva del processo di unificazione europea. La seconda serviva a individuare le condizioni di possibilità e quindi il ruolo dei federalisti – *l’iniziativa* – e la strategia necessaria al raggiungimento della federazione europea – *il gradualismo costituzionale* – e nel corso degli anni, ha sviluppato una riflessione specifica relativa ai modelli organizzativi più idonei a svolgere il ruolo di iniziativa e a perseguire la federazione europea, proponendo nel contempo una riflessione specifica sulle forme organizzative più adeguate al tipo di ruolo e azione del federalismo organizzato.

Per tentare di offrire un contributo analogo al federalismo mondiale bisogna interrogarsi su una serie di questioni che riguardano il modello istituzionale della federazione mondiale, le caratteristiche del processo di unificazione mondiale, le condizioni di possibilità per realizzare degli avanzamenti in tale processo, la strategia più idonea per favorirli, il ruolo dei federalisti, cosa è necessario fare e cosa è possibile fare per progredire in quella direzione a partire dalle condizioni date, e quindi come dobbiamo organizzarci a tal fine.

Oggi il dibattito sull’unificazione europea è amplissimo e l’orientamento federalista sempre più condiviso, anche da studiosi esterni al MFE, che diventano un punto di riferimento anche per il Movimen-

---

*theory of European integration*, Torino, Centro Studi sul Federalismo, 2005, ora disponibile su <https://www.iris.sssup.it/retrieve/handle/11382/307092/1123/A%20Federalist%20Framework%20Theory%20of%20European%20Integration.pdf>.

<sup>3</sup> Cfr. in particolare M. Albertini, *Il Federalismo*, Milano, Giuffrè 1963, ora disponibile anche in Id. (a cura di N. Mosconi), *Tutti gli scritti, IV 1962-1964*, Bologna, Il Mulino, [http://www.fondazionealbertini.org/sito/albertini/vol\\_iv/IV-1963-22-Verso%20una%20teoria%20positiva%20ecc.pdf](http://www.fondazionealbertini.org/sito/albertini/vol_iv/IV-1963-22-Verso%20una%20teoria%20positiva%20ecc.pdf), e, sulla base di tale opera fondamentale, la successiva elaborazione teorica della tradizione federalista italiana, tra cui L. Levi, *Il federalismo*, Milano, Angeli, 1987, e Id., *Il pensiero federalista*, Roma-Bari, Laterza, 2002; G. Montani, *Il federalismo, l’Europa e il mondo*, Manduria, Lacaita, 1999.

<sup>4</sup> Per un’analisi di questa prospettiva con riferimento al federalismo, cfr. R. Castaldi, *Federalism and Material Interdependence*, Milano, Giuffrè, 2008, cap. 1, e G. Montani, *Ideologia, economia e politica. Il federalismo sovranazionale come pensiero emergente*, Pavia, Pavia University Press, 2019, specialmente cap. 1.

to. Al contempo il contributo del MFE all'elaborazione teorica risulta meno innovativo e più condiviso e volto a ribadire gli aspetti più rilevanti della tradizione federalista. Al contrario il dibattito teorico sul federalismo e la democrazia mondiale sono relativamente ridotti, e la coscienza teorica federalista arretrata, priva di una adeguata teoria analitica e normativa. Svilupparle potrebbe essere uno dei maggiori contributi che il MFE può fornire al federalismo mondiale e allo stesso tempo contribuire alla definizione della futura politica estera dell'UE e per rimodulare e aggiornare le ragioni federaliste a sostegno del completamento del processo di unificazione europea nella prospettiva del processo di unificazione mondiale, coerentemente con l'obiettivo di "unire l'Europa per unire il mondo", che contraddistingue il MFE fin dal Congresso di Bari del 1980.

### *1. Il federalismo mondiale come pensiero politico attivo.*

Nello sviluppare la sua definizione del federalismo Albertini ha proposto una teoria del pensiero politico attivo caratterizzato da tre aspetti: un valore caratterizzante, in nome del quale mobilitare verso il cambiamento dell'ordine esistente; una struttura istituzionale volta a tutelare strutturalmente tale valore modificando l'ordine esistente inserendovi elementi istituzionali nuovi; ed una visione storico-sociale che individui le macro-condizioni di possibilità affinché ciò avvenga, ovvero che sproni alla mobilitazione mostrando che qui e ora è possibile far avanzare il processo di cambiamento in quella direzione<sup>5</sup>.

Albertini ha individuato nella pace il valore fondamentale per il federalismo – e messo in luce che pertanto il federalismo o è mondiale o non è – che ha nella federazione il suo aspetto istituzionale e nel superamento della divisione del mondo in nazioni e classi antagoniste il suo aspetto storico-sociale. Quest'ultimo è l'aspetto teoricamente meno sviluppato sotto vari punti di vista, e ciò è rilevante anche per la discussione sul federalismo mondiale.

Indubbiamente la pace è stata il valore che ha dato il là al processo di integrazione europea, ma oggi una teoria del federalismo mondiale dovrebbe includere i vari aspetti della gestione dell'interdipendenza mondiale e la soluzione degli altri problemi globali da cui dipende la sopravvivenza dell'umanità, associando alla pace anche la tutela ambientale, il contrasto ai cambiamenti climatici, la gestione delle materie prime, delle fonti energetiche, delle risorse idriche e alimen-

---

<sup>5</sup> Cfr. M. Albertini, *Il Federalismo*, op. cit. e per un'analisi, R. Castaldi, *Federalism and Material Interdependence*, op. cit., cap. 1.



tari essenziali per la sopravvivenza dell'umanità e delle altre specie presenti sulla Terra<sup>6</sup>.

È soprattutto rispetto all'aspetto di struttura e a quello storico-sociale che siamo ancora essenzialmente privi di una teoria adeguata del federalismo mondiale. Ciò potrebbe esser dovuto al fatto che non siano presenti le condizioni di possibilità per processi federativi a livello mondiale – ma per stabilirlo occorrerebbe avere una teoria sulla natura di tali condizioni – o trattarsi di una semplice lacuna teorica da colmare. In assenza di una teoria adeguata del modello istituzionale per la federazione mondiale risulta infatti impossibile anche individuare una possibile strategia di avvicinamento graduale o di gradualismo costituzionale – le vie per raggiungere una data meta possono essere diverse, ma è necessario sapere quale sia la meta – e l'aspetto di struttura del federalismo mondiale, ovvero la teoria normativa, è ancora parzialmente indefinito.

Quale dovrebbe/potrebbe essere il modello istituzionale della federazione mondiale? Al centro dell'invenzione federale vi è il sistema della doppia rappresentanza: dei cittadini e degli Stati membri. Nell'attuale contesto demografico, in un ipotetico Parlamento mondiale, Cina e India da sole avrebbero un ruolo enorme (oltre il 35% dei seggi) all'interno della camera di rappresentanza dei cittadini della federazione mondiale. Tale prospettiva sarebbe difficilmente accettabile per la maggior parte degli Stati e dei cittadini del mondo, anche perché la Cina non è una democrazia. Considerazioni analoghe potrebbero in parte valere per altre integrazioni regionali o potenziali federazioni, come quella dell'area ex-sovietica, o di alcune zone dell'Asia e dell'Africa, in cui, ad esempio esistono alcune entità regionali geograficamente limitate il cui livello di integrazione è persino superiore a quello dell'Organizzazione per l'Unità africana.

Da questo punto di vista anche le integrazioni regionali come passo istituzionale intermedio verso la federazione mondiale non rappresenterebbero nel breve periodo una soluzione adeguata. Infatti, dal momento che lo sviluppo di un sentimento di appartenenza e/o di un'identità politica legata alle nuove unità richiederà diverso tempo – sempre che sia auspicabile – e fintanto che le identità dominanti resteranno nazionali la percezione del divario continuerà ad essere basata sul confronto tra

---

<sup>6</sup> Per una riflessione in questa direzione cfr. G. Montani, *Ecologia e federalismo: la politica, la natura e il futuro della specie umana*, Ventotene, Istituto di studi federalisti Altiero Spinelli, 2004, disponibile su <https://www.istitutospinelli.it/download/ecologia-e-federalismo/>.

i singoli Stati, Cina ed Italia o altro Stato nazionale, piuttosto che tra Cina e UE o Cina ed Unione africana. D'altronde, l'abbandono della doppia rappresentanza e/o l'introduzione di forme di voto ponderato basate su fattori esclusivamente o prevalentemente economici quali il PIL sarebbe evidentemente un grave passo indietro rispetto alla teoria democratica, al riconoscimento del valore morale degli individui, e all'emancipazione umana. È possibile che le forme dell'unità federale dell'umanità debbano essere assai diverse da quelle previste dalla visione classica dello Stato federale, e che ci portino sempre più lungo una revisione radicale dei concetti di Stato e di sovranità<sup>7</sup>.

La riflessione sulla forma di governo possibile in una federazione mondiale – in cui il livello di eterogeneità sarà un multiplo di quello raggiunto in una qualunque delle attuali federazioni, incluse quelle continentali – è agli albori. E anche rispetto all'Unione europea è il punto meno approfondito o meno condiviso, essendo possibili almeno tre opzioni: parlamentare, mediante la trasformazione della Commissione in un vero governo responsabile di fronte al Parlamento europeo; presidenziale, con la fusione delle presidenze della Commissione e del Consiglio in una presidenza dell'Unione eletta direttamente dai cittadini europei; o semipresidenziale-consociativo con la Commissione nel ruolo di governo parlamentare responsabile per l'economia, e il Consiglio europeo nel ruolo di presidenza collegiale dell'UE – previa abolizione del voto all'unanimità – responsabile per la politica estera e di difesa<sup>8</sup>.

Tutto questo mette peraltro in gioco il tema della sovranità, che non è un oggetto materiale ma un concetto, un'astrazione, un'idea sociale, ovvero ciò che le persone credono che essa sia. Più specificamente si tratta di un'utopia/ideologia<sup>9</sup> – in realtà solo un'ideologia, creata in fretta e furia per sostituire la religione come fonte di legittimità per giustificare l'esistenza degli Stati assolutisti – ovvero un'idea, tradotta poi in termini istituzionali. Ma l'istituzione e l'idea sono cambiate nel tempo e

<sup>7</sup> Cfr. R. Marchetti, *Democrazia globale*, Milano, Vita e pensiero, 2008.

<sup>8</sup> Cfr. al riguardo L. Levi, *Which Form of Government for the European Union?*, Ventotene, Altiero Spinelli Institute, 2010, <https://www.istitutospinelli.it/download/english-en6-which-form-of-government-for-the-eu/>.

<sup>9</sup> Nelle scienze sociali l'utopia è un pensiero politico che cerca di modificare l'ordine esistente mettendo a nudo i suoi difetti e proponendo un ordine alternativo. L'ideologia è un pensiero politico che legittima fondamentalmente l'ordine esistente, pur auspicando miglioramenti marginali (per una trattazione classica cfr. K. Mannheim, *Ideology and Utopia*, London, Routledge & Kegan, 1953; e P. Ricour, *Lectures on Ideology and Utopia*, New York, Columbia University Press, 1986 (trad. italiana, *Conferenze su ideologia e utopia*, Milano, Jaca Book, 1994.). Quasi tutti i pensieri politici hanno avuto una fase utopica e una volta raggiunti i propri essenziali obiettivi istituzionali sono entrati in una fase ideologica: R. Castaldi, *Federalism and Material Interdependence*, op. cit..

possono cambiare ancora. La sovranità è quindi un concetto polisemico e va scomposto per capire cosa ci serve ancora e cosa no, quali elementi abbiamo interesse a valorizzare e quali a lasciar cadere per facilitare la creazione di una federazione europea e poi mondiale.

Al termine sovranità sono associati almeno i seguenti significati: monopolio della forza legittima – e bisogna tener presente che Elias mostra il legame indissolubile tra il monopolio militare e quello fiscale<sup>10</sup>; il potere effettivo di decisione in ultima istanza riconosciuto come legittimo; la competenza sulle competenze negli Stati federali; il principio *superiorem non recognoscens* nei confronti di altre entità. Evidentemente si tratta di significati assai diversi tra loro, alcuni dei quali sono stati chiaramente superati dai processi politici reali.

L'UE ha cambiato il concetto di sovranità per gli Stati membri pur non essendo ancora federazione<sup>11</sup>. Ciò si manifesta in alcuni suoi caratteri federali: prevalenza e diretta applicabilità del diritto comunitario – e come dimenticare l'importanza attribuita da Hamilton a questo aspetto – supremazia della Corte di Giustizia nell'interpretazione delle norme dei Trattati, incluse quelle relative alle competenze, come dimostra la dottrina dei poteri impliciti; potere decisionale di ultima istanza sulle proprie competenze esclusive – oggi principalmente in ambito economico e monetario. In pratica almeno due dei quattro significati indicati in precedenza sono di fatto già superati nell'Unione europea.

Ma quale è e quale dovrebbe essere la concezione federalista della sovranità? Ve ne sono almeno tre. La prima, legata alla tradizione anglosassone non considera la sovranità come un concetto necessario o utile al federalismo. Wheare non utilizza il termine “sovranità” nella sua classica trattazione *Del governo federale*. Anche *The Federalist* non impiega frequentemente questo concetto. Il federalismo è una teoria della pluralità dei livelli di governo e degli ordinamenti giuridici indipendenti e coordinati e quindi è contro il monismo dello Stato nazionale, ma anche del concetto di sovranità. La tradizione federalista italiana ha invece solitamente assunto come concezione della sovranità quella classica della filosofia politica continentale europea, ovvero una concezione assolutamente monista, cercando delle formule che ne permettessero l'adattamento in un quadro teorico federalista. Lucio Levi suggerisce che nella federazione la sovranità non è attribuita né al go-

<sup>10</sup> Cfr. N. Elias, *Potere e civiltà. Il processo di civilizzazione*, vol. II, Bologna, Il Mulino, 1983.

<sup>11</sup> Cfr. R. Keohane, *Hobbes's dilemma and institutional change in world politics: sovereignty in international society* (1995), oggi in *Power and governance in a partially globalized world*, London and New York, Routledge, 2002, p. 72 sgg..

verno federale, né ai governi federati, ma alla federazione nel suo insieme, che include entrambi i livelli di governo<sup>12</sup>. Si tratta di un escamotage fondato sull'attribuzione di un concetto monistico ad un soggetto solo apparentemente unitario, la federazione, ma in realtà organizzato pluralisticamente. Francesco Rossolillo utilizza egualmente un concetto monista della sovranità e lo neutralizza mediante la sua attribuzione al popolo federale mondiale, che anche qui non potrà che esercitarlo mediante una pluralità di livelli di governo<sup>13</sup>. Colpisce che Albertini non abbia dedicato alcun saggio specificamente a questo concetto, anche se questo solo fatto non permette certo di inserirlo nella corrente "anglosassone".

Vi è un dibattito scientifico internazionale intorno ai nuovi contorni della sovranità, in cui tornano vecchie idee incentrate sul monismo dello Stato e della sovranità<sup>14</sup> chiaramente alternative al federalismo e all'idea di uno Stato di Stati<sup>15</sup>, che sembra implicare una nuova e diversa concezione tanto dello Stato quanto della sovranità all'interno del nuovo paradigma federalista<sup>16</sup>. Alcuni mettono in rilievo come la sovranità sia divenuta solo un "*bargaining resource*", uno strumento negoziale per influenzare il comportamento di altri mediante una condivisione della sovranità stessa mediante istituzioni sovranazionali, come nel processo di integrazione europea<sup>17</sup>. Resta il fatto che lo stesso processo di unificazione europea ha messo in rilievo il carattere monistico delle decisioni riguardo ad alcune questioni: l'integrazione economica è avvenuta gradualmente, quella monetaria e quella militare hanno visto solo forme di cooperazione e poi di unificazione, riuscita nel caso della moneta, e fallita nel caso della difesa.

L'aspetto storico-sociale e la teoria analitica/descrittiva risultano ancora più arretrate. Non abbiamo una teoria condivisa riguardo le

---

<sup>12</sup> Cfr. L. Levi, *La federazione: costituzionalismo e democrazia oltre i confini nazionali*, in A. Hamilton, J. Madison e J. Jay (L. Levi Ed.), *Il Federalista*, Il Mulino, Bologna, 1997, pp. 9-116.

<sup>13</sup> Cfr. in particolare F. Rossolillo, *La sovranità popolare e il popolo federale mondiale come suo soggetto*, *Il Federalista*, 37 n. 3 (1995), pp. 156 sgg., <https://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/saggi/126-la-sovranita-popolare-e-il-popolo-federale-mondiale-come-suo-soggetto>.

<sup>14</sup> Cfr. K. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading (Ma), Addison-Wesley, 1979.

<sup>15</sup> Cfr. I. Kant, *Per la pace perpetua*, anche in Id. (a cura di M. Albertini), *La pace, la ragione, la storia*, Bologna, Il Mulino, 1985.

<sup>16</sup> Cfr. D. Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa (Al), University of Alabama Press, 1987.

<sup>17</sup> Cfr. R. Keohane, *Hobbes's dilemma and institutional change...*, *op. cit.*, p. 74, corsivo nell'originale.

condizioni generali di possibilità della federazione e dei processi federativi a livello mondiale. Una tale teoria è però indispensabile per poter valutare gli avvenimenti e le scelte politiche, dal momento che in assenza delle condizioni per un processo federativo diventa perlomeno auspicabile una più profonda e strutturata cooperazione, come alternativa al conflitto, pur con tutti i limiti della cooperazione internazionale, la cui critica è alla base del pensiero federalista.

Si tratta di interrogarsi sul quadro in cui sia possibile portare avanti un processo di unificazione mondiale fondato su una reale condivisione della sovranità, cioè strutturalmente differente dalla cooperazione internazionale e su quali specifici temi approfondire per elaborare una nuova teoria della transizione – analoga al gradualismo costituzionale sviluppato per l'unificazione europea mediante la creazione di istituzioni parzialmente federali – applicabile a contesti in cui non sono già presenti tutte le condizioni di possibilità per un processo federativo, e in cui la transizione sarà quindi più lunga e laboriosa al punto da richiedere forse anche l'elaborazione di una strategia per la realizzazione di tali precondizioni, su quali siano i soggetti rilevanti e la dinamica del processo di unificazione mondiale. Di conseguenza, su quale strategia federalista mettere in atto per procedere verso la federazione mondiale. Cioè quale/quali anello/i della catena è possibile tirare oggi per quanto lunga sia la catena e numerosi gli anelli della rivoluzione federalista a livello mondiale.

L'aspetto storico-sociale del federalismo mondiale dovrebbe individuare le condizioni generali di possibilità della federazione e dei processi federativi a livello mondiale. L'azione del MFE fin dalla sua nascita si è fondata sull'assunto, implicitamente condiviso ma non teoricamente sviluppato, che esistessero in Europa, o in una parte di essa facilmente definibile in modo condiviso, le condizioni per avviare e portare a conclusione un processo federativo. Alcune delle successive divisioni e contrasti sulla strategia del Movimento sono state incentrate proprio su questo assunto e sulla mancanza di una teoria condivisa sulle condizioni generali di possibilità per l'avvio e per la conclusione di un processo federativo. *Alternativa Europea* riteneva che il quadro dell'Unione europea e dei suoi Stati membri in cui il processo di unificazione europea si era sviluppato e allargato non presentasse più le condizioni di possibilità per la conclusione del processo federativo. Tale tesi non era però suffragata da un'identificazione specifica di tali condizioni e di come si fosse creata questa cesura, a parte il generico riferimento all'allargamento del numero di Stati membri. Tale argomentazione era peraltro indebolita

dall'iniziale identificazione dei Sei paesi fondatori come unico quadro idoneo, che avrebbe dovuto condurre a riportare l'assenza delle condizioni di possibilità del completamento del processo di unificazione al primo allargamento del 1973! Ovvero ad una fase precedente alla realizzazione delle tappe fondamentali previste dal gradualismo costituzionale adottato dal MFE come linea strategica fondamentale verso la fine degli anni Sessanta. Né tale argomentazione faceva ricorso ad alcuna delle categorie interpretative tradizionalmente impiegate dai federalisti italiani nell'analisi dei processi storico-politici – teoria della ragion di Stato, una versione rivista del materialismo storico, e l'evoluzione del quadro ideologico<sup>18</sup> – per spiegare quale mutamento fosse intercorso da richiedere una drammatica revisione del quadro di riferimento dell'azione federalista in Europa. Tutto questo non inficia l'idea, peraltro ampiamente condivisa, che l'eventuale realizzazione della federazione europea passerà probabilmente per un momento di rottura dovuto al fatto che non tutti gli Stati membri saranno contemporaneamente disponibili al salto federale. Il che però non intacca il riconoscimento dell'UE come l'unico quadro in cui il processo di unificazione può trovare uno sbocco federale allargando a tutte le competenze la procedura legislativa ordinaria – proposta della Commissione, decisione del Parlamento e del Consiglio votante a maggioranza qualificata – e rafforzando i poteri di governo dell'Unione in materia fiscale, economica, energetica e ambientale, così come nel campo della politica estera, di sicurezza e difesa.

L'assenza di una vera e propria riflessione teorica sulle condizioni di possibilità dell'avvio e della conclusione dei processi federativi è ovviamente molto rilevante anche rispetto alla prospettiva della federazione mondiale. Anche su questa questione il MFE si è diviso in passato, senza giungere a conclusioni condivise, di cui forse non c'era necessità, essendo ancora aperto il fronte per la federazione europea. Sul piano mondiale abbiamo sviluppato l'idea che l'evoluzione del modo di produzione crei un'interdipendenza mondiale, riassunta spesso con il termine globalizzazione, che pone l'unità dell'umanità all'ordine del giorno. Ma in che termini? Lucio Levi ha sostenuto che la rivoluzione scientifica del modo di produzione, riflessa nel processo di globalizzazione, apre la via – ovvero crea le condizioni materiali – per l'unificazione politica del genere umano e quindi rende possibile anche un'azione politica concreta in tal

---

<sup>18</sup> Cfr. L. Levi, *Crisi dello Stato e governo del mondo*, Torino, Giappichelli, 2005, e R. Castaldi, *A Contribution to a Theory of International Systems Change*, Torino, Centro Studi sul Federalismo, 2002, <https://www.iris.sssup.it/retrieve/handle/11382/307090/1121/A%20Contribution%20to%20a%20Theory%20of%20International%20Systems%20Change.pdf> e Id., *Federalism and Material Intedependence*, op. cit..

senso<sup>19</sup>. Francesco Rossolillo ha invece sostenuto che la transizione dal sistema europeo al sistema mondiale degli Stati apriva un ciclo storico che sarebbe potuto culminare nella federazione mondiale solo dopo la consunzione e la crisi del nuovo sistema mondiale di Stati, di cui i processi di integrazione regionale rappresentavano delle forme di consolidamento volte a creare soggetti politici di dimensioni adeguate al nuovo sistema così come le unificazioni nazionali rispetto al sistema europeo. Implicitamente tale prospettiva individua nelle integrazioni regionali, e quindi nel consolidamento di poli regionali che rendano impossibili aspirazioni egemoniche globali da parte di un unico polo, l'aspetto storico-sociale del federalismo mondiale<sup>20</sup>. Per parte mia ho sostenuto che in assenza della federazione europea manca un soggetto che possa svolgere il ruolo di *leadership* mondiale occasionale, e che sia quindi possibile un'azione politica volta a far crescere la consapevolezza dei problemi e delle soluzioni, ma non ancora strategica, ovvero volta al raggiungimento di concreti obiettivi istituzionali, anche parziali ma collocabili all'interno di una visione strategica analoga al gradualismo costituzionale<sup>21</sup>.

Tale analisi va oggi parzialmente rivista, almeno per quanto riguarda l'ambito monetario, in cui l'Europa ha acquisito una effettiva capacità di azione, così come altri soggetti, come la Cina sebbene in un contesto minato dall'assenza di democrazia interna e dalla non-convertibilità della sua moneta. Il dibattito è aperto e la recente riforma del Fondo Monetario Internazionale potrebbe essere usata a sostegno di tutte e tre queste prospettive.

La questione dell'individuazione delle condizioni di possibilità dei processi federativi, in assenza delle quali è auspicabile la cooperazione – che potrebbe quindi essere un primo obiettivo intermedio rispetto all'avvio di veri e propri processi federativi – dovrebbe essere al centro della riflessione teorica mondialista. Si tratta di identificare il quadro del processo in cui sia possibile sviluppare un processo di unificazione federale a livello mondiale. E per farlo è necessario interrogarsi su una serie di questioni.

---

<sup>19</sup> Cfr. L. Levi, *L'unificazione del mondo come progetto e come processo. Il ruolo dell'Europa*, Il Federalista, 41 n. 3 (1999), pp. 150 sgg., <https://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/saggi/286-lunificazione-del-mondo-come-progetto-e-come-processo-il-ruolo-delleuropa>.

<sup>20</sup> Cfr. F. Rossolillo, *Il lungo cammino verso la Federazione mondiale*, Il Federalista, 38 n. 3 (1996), pp. 159 sgg., <https://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/editoriali/140-il-lungo-cammino-verso-la-federazione-europea>.

<sup>21</sup> Cfr. R. Castaldi, *Fase politica e fase strategica dei processi di unificazione*, Il Federalista, 43 n. 1 (2001), pp. 70 sgg., <https://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/le-discussioni/574-fase-politica-e-fase-strategica-dei-processi-di-unificazione>.

È possibile l'avvio di un processo di unificazione mondiale senza che si siano costituite un certo numero di federazioni regionali? I due processi sono sovrapponibili, e in quale misura? In assenza del completamento delle integrazioni regionali, l'ingresso di loro Stati membri in istituzioni mondiali a carattere sovranazionale è auspicabile o non costituirà un freno allo sviluppo delle integrazioni regionali? Se non sono presenti le condizioni per l'avvio di un processo federativo a livello regionale e/o mondiale, quali forme di cooperazione internazionale o quali altri obiettivi e condizioni di possibilità è necessario promuovere per poter poi avviare un processo di unificazione? Si tratta di questioni collegate relative alle condizioni di possibilità dell'avvio e/o della conclusione dei processi federativi, ma che sul piano mondiale presentano un maggiore grado di complessità e di relazione con i processi regionali in corso.

Il *Primo articolo definitivo per la Pace perpetua* mantiene la sua validità? Ovvero solo gli Stati democratici possono accettare di condividere la sovranità? In questo caso è evidente che l'ONU non possa essere il quadro del processo di unificazione mondiale, in quanto ne esemplificherebbe la necessità ma non ne costituisce un aspetto fondamentale dal punto di vista istituzionale. In questo la posizione dell'ONU sarebbe assimilabile a quella del Consiglio d'Europa rispetto all'unificazione europea, che Albertini definiva "fase psicologica"<sup>22</sup>. Il quadro istituzionale principale andrebbe dunque individuato in un'altra organizzazione internazionale esistente (e quale?) o nella creazione di una nuova, come ad esempio una Comunità ambientale mondiale (proposta da John Pinder già una ventina d'anni fa), che accolga però solo Stati democratici – che alla luce della composizione odierna dell'ONU significherebbe escludere un gran numero di paesi e una gran parte della popolazione mondiale. Oppure l'ONU, con le sue agenzie interne e la galassia delle organizzazioni internazionali con le quali è collegata e ha rapporti strutturati è l'unico quadro possibile, per cui è necessario individuare ed attuare una strategia volta a trasformarne radicalmente l'essenza istituzionale, unitamente a politiche volte a favorire la trasformazione democratica di tutti i suoi Stati membri?

Riprendendo Kelsen, Levi ha sostenuto che la costruzione dello

---

<sup>22</sup> Cfr. M. Albertini, *L'integrazione europea, elementi per un inquadramento storico* (1965), in Id. (N. Mosconi ed), *Tutti gli scritti, V 1975-1970, op. cit.*, [http://www.fondazionealbertini.org/sito/albertini/vol\\_v/V-1965-21-L'integrazione%20europea,%20elementi%20ecc.pdf](http://www.fondazionealbertini.org/sito/albertini/vol_v/V-1965-21-L'integrazione%20europea,%20elementi%20ecc.pdf); disponibile in francese: Id., *L'intégration européenne*, *Le Fédéraliste*, 7 n. 3-4 (1965), pp. 149 sgg., [https://www.thefederalist.eu/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1164&lang=fr](https://www.thefederalist.eu/site/index.php?option=com_content&view=article&id=1164&lang=fr).



Stato parta dal giudiziario e che il Tribunale penale internazionale (TPI) potesse essere la prima istituzione in questa direzione, nel quadro di un gradualismo costituzionale mondiale. Ma è davvero così? E in quel caso quali dovrebbero essere i passi successivi? E quanto è rilevante l'assenza nel TPI di alcune delle maggiori potenze mondiali, come USA, Cina, India, Federazione Russa piuttosto che Indonesia, Pakistan o le Filippine, che da soli rappresentano oltre il 40% della popolazione della Terra e una percentuale ancor più alta del PIL mondiale? Insomma, una teorizzazione condivisa riguardo all'aspetto di struttura e storico-sociale del federalismo mondiale è tutta da costruire.

## *2. La strategia e l'organizzazione per un federalismo mondiale.*

Rispetto all'unificazione europea abbiamo dovuto riconoscere che, contro la logica, non si è partiti dall'unione politica e dalle istituzioni, e abbiamo dovuto sviluppare una serie di teorie e concetti specifici, come la distinzione tra integrazione (trasferimento di competenze) e costruzione (costruzione di istituzioni e trasferimento di poteri); tra crisi storica degli Stati nazionali e crisi specifica dei poteri nazionali, che aprono finestre di opportunità per l'avanzamento del processo e definiscono la natura e il settore dell'iniziativa che può avere successo; e appunto iniziativa federalista e *leadership* occasionale. Il MFE è passato nel corso della sua storia da una teoria della transizione ad uno stadio, la costituente, ad una teoria della transizione a più stadi, il gradualismo costituzionale. Rispetto all'obiettivo della federazione mondiale siamo sostanzialmente carenti di qualunque teoria della transizione sia rispetto alle tappe intermedie in termini istituzionali che geografici e di sovrapposizione dei processi federativi a livello regionale e mondiale. Possiamo teorizzare qualche forma di gradualismo costituzionale a livello mondiale? In che termini? Se l'ONU non è il quadro, ha senso battersi per l'assemblea parlamentare dell'ONU, ed eventualmente per la sua elezione diretta, in un contesto in cui molti Stati fondamentali non sono democratici? E quali sono gli attori e potenziali leader occasionali cui l'iniziativa federalista dovrebbe rivolgersi sul piano globale? O siamo ancora in una fase in cui qualunque rafforzamento della cooperazione internazionale, anche in assenza di una reale condivisione della sovranità va comunque considerato positivamente, in quanto rafforza la capacità di fornire beni pubblici globali, anche se con modalità poco efficienti e democratiche?

Tutto questo ha implicazioni anche rispetto alle modalità organiz-

zative più idonee per condurre un'azione efficace. La cultura organizzativa del MFE si fonda sulla riflessione molto profonda sviluppata da Albertini sull'organizzazione necessaria a garantire l'autonomia politica, culturale e finanziaria di un Movimento federalista in grado di svolgere il ruolo dell'iniziativa<sup>23</sup>. Tale riflessione si collocava però in un momento storico ben preciso, sia per quanto riguardava il contesto politico-culturale in cui si svolgeva l'azione del Movimento, sia per quanto riguardava la condizione economico-sociale della società europea, l'organizzazione del lavoro ed i relativi vincoli posti all'azione individuale, sia infine per quanto riguardava l'organizzazione delle altre forze politiche e sociali e quindi degli strumenti più idonei per portare avanti un'interlocuzione politica efficace con esse, sia per quanto riguardava gli strumenti tecnologici a disposizione dell'azione politica.

La ricchezza della riflessione di Albertini ha per certi aspetti costituito un limite alla capacità del MFE di innovare la propria organizzazione a fronte delle trasformazioni tecnologiche e della società. Probabilmente nessuna organizzazione politica o della società civile in Italia ha oggi una struttura organizzativa simile a quella che aveva 30 anni fa, quanto il MFE. In occasione della Conferenza organizzativa di Lugo ho cercato di sviluppare una riflessione al riguardo, volta a preservare i fondamentali principi dell'autonomia culturale, politica e finanziaria del Movimento, e al contempo a individuare modalità idonee a cogliere le nuove opportunità e affrontare le nuove difficoltà e criticità che il contesto attuale pone all'azione federalista.

Alcune di tali idee sono poi state effettivamente messe in opera insieme ad altri militanti che le condividevano e hanno portato alla creazione del *Centro studi, formazione, comunicazione e progettazione sull'Unione europea e la Global Governance* e poi attraverso di esso alla creazione di *Euractiv Italia*. Tali strumenti hanno permesso di portare le posizioni federaliste nel quadro di contesti quanto meno refrattari, se non del tutto impermeabili all'azione del Movimento, di rafforzare la penetrazione del messaggio federalista nel contesto dei media italiani, nonché nel dibattito pubblico e in quello politico. Hanno permesso di svolgere un ruolo di esplicito sostegno e affiancamento dell'azione del Movimento – ad esempio con l'Appello degli intellettuali europei in vista della Marcia per l'Europa, con le

---

<sup>23</sup> I più importanti scritti di Albertini sul tema sono stati raccolti nella Parte Ottava dell'antologia M. Albertini, *Una rivoluzione pacifica*, Bologna, Il Mulino, 1999, oltre a essere disponibili in *Tutti gli scritti, op. cit.*

proiezioni sul Colosseo realizzate grazie all'*expertise* maturata dal CesUE con le Giornate di Consapevolezza Europea, con il convegno realizzato all'Università di Roma Tre il giorno prima della Marcia cui hanno partecipato il premier estone Ratas, gli ex-premier italiani Letta e Monti, l'ex-ministro francese Alphanbery, il presidente del Comitato delle Regioni Markkula e molte altre personalità politiche e della cultura europea – o di iniziativa politica a livello europeo come l'Appello per una risposta europea alla pandemia (lanciato quando non ve ne era la minima traccia) e i cui contenuti sono entrati nell'agenda europea in modo significativo, o a livello nazionale, come il Memo sull'unione dell'energia e della difesa i cui contenuti sono stati ampiamente ripresi nel dibattito parlamentare italiano dopo l'invasione russa all'Ucraina oltre che nella presa di posizione del Gruppo Spinelli e della successiva mozione del Parlamento europeo. Ma nel tempo molte altre realtà, ben più rilevanti del CesUE, si sono sviluppate su iniziativa di federalisti, dal Centro Studi sul Federalismo di Torino, al Centro studi Paride Beccarini dell'Emilia Romagna, oltre naturalmente all'Istituto Spinelli, alla Fondazione Bolis e alla Fondazione Albertini. Serve una riflessione su come realizzare le sinergie rese possibile da tale evoluzione.

Una riflessione rispetto ai modelli organizzativi necessari a sviluppare una capacità di riflessione globale sul piano mondialista – indispensabile per l'autonomia culturale – e di conseguenza una capacità d'azione globale fondata su una cultura condivisa, manca completamente. Ma si può osservare che anche sul piano mondialista assistiamo alla proliferazione di organizzazioni politiche o di riflessione sui temi mondiali, e alla sfida di come sfruttare al meglio le nuove tecnologie per rafforzare la capacità federalista di dibattito, elaborazione teorica, e azione e di come fare rete e sinergia tra il World Federalist Movement e la moltitudine di soggetti (associazioni, centri studi, fondazioni, ecc.) che si occupano in vario modo del processo di unificazione mondiale, della democrazia cosmopolita, della definizione di politiche globali per problemi globali, come, ad esempio, la tutela ambientale, ecc..

### *In conclusione.*

Spinelli e Albertini hanno sviluppato il federalismo europeo come un pensiero politico autonomo, cui hanno anche fornito una prospettiva mondiale. Tuttavia, l'elaborazione del federalismo come pensiero politico rispetto alla prospettiva mondiale è un compito ancora aperto

e incompiuto, che ci sta di fronte e che dobbiamo affrontare per essere degni della tradizione cui cerchiamo di ispirarci<sup>24</sup>.

In questo breve e schematico contributo ho cercato di riflettere su alcune delle più evidenti lacune della nostra riflessione teorica, delineando una serie di domande che nel loro insieme costituiscono una specie di agenda di ricerca per il futuro, per me e spero per altri che come me considerano il federalismo come un pensiero politico da sviluppare sulla base dello straordinario patrimonio ricevuto, e da rinnovare per rispondere all'evoluzione del mondo e renderlo sempre più idoneo a comprendere, interpretare e dominare il processo in atto, in modo da tentare di incanalarli verso esiti federali, nella prospettiva di un'emancipazione umana e di una progressiva civilizzazione che sono tanto auspicabili quanto nient'affatto certe.

*Roberto Castaldi*

---

<sup>24</sup> Particolarmente rilevante negli ultimi anni il contributo di G. Montani, *Ecologia e federalismo: la politica, la natura e il futuro della specie umana*, op. cit.; Id., *Il governo della globalizzazione: economia e politica dell'integrazione sovranazionale*, Manduria, Lacaita, 2001; Grace, G. Montani, J. Pinder. *Cambiamento climatico e federalismo*, Ventotene, Istituto di studi federalisti Altiero Spinelli, 2008, <https://www.istitutospinelli.it/download/it7-cambiamento-climatico-e-federalismo/>; D. Archibugi, G. Montani. *European Democracy and Cosmopolitan Democracy*, Ventotene, Istituto di studi federalisti Altiero Spinelli, 2011, <https://www.istitutospinelli.it/download/english-european-democracy-and-cosmopolitan-democracy/>.

## I Documenti

---

# Il prossimo volo del calabrone: il percorso verso una politica fiscale comune dell'Eurozona\*

MARIO DRAGHI

Signore e Signori,

è un grande onore per me tenere la *Martin Feldstein lecture* di quest'anno e sono molto grato a Jim Poterba e al *National Bureau of Economic Research* (NBER) per questo invito.

L'NBER è un pilastro del pensiero economico mondiale: a partire dalla sua fondazione, più di un secolo fa, i suoi membri hanno spinto i confini della ricerca accademica a livelli semplicemente inimmaginabili all'epoca; avete indirizzato il lavoro dei dirigenti politici e contribuito a rendere il mondo un posto migliore. Personalmente vi sono molto grato per le ricerche che avete condotto durante il mio periodo di lavoro al governo e nelle banche centrali. Hanno evitato errori, rafforzato le nostre convinzioni e reso le nostre politiche molto più efficaci.

Vorrei anche rendere omaggio al compianto Marty Feldstein. Ha rappresentato una figura di rilievo per tutta la mia carriera; è stato grazie a un suo invito, infatti, che ho partecipato al primo *Summer Institute* nel 1978. Da allora, ha continuato a influenzare il mondo accademico e politico in una misura che pochi altri economisti hanno eguagliato. I suoi lavori sulla politica fiscale, l'economia pubblica e il comportamento del risparmio hanno trasformato il modo in cui consideriamo intere aree di ricerca. Questo perché la ricerca di Marty ha sempre combinato idee brillanti con solide prove empiriche e rilevanza politica. In qualità di presidente del Consiglio dei consulenti economici del presidente Ronald Reagan, ha introdotto un cambiamento di paradigma nel rapporto

---

\* Si tratta della 15<sup>a</sup> *Annual Martin Feldstein lecture* tenuta da Mario Draghi al *National Bureau of Economic Research* a Cambridge (Mass.) l'11 luglio 2023.

tra governi e mercati, non solo negli Stati Uniti, ma in tutto il mondo. Al NBER, la sua gestione ha contribuito a trasformare questa istituzione nel motore intellettuale che è oggi. E ha fatto tutto questo continuando a prendersi cura degli studenti universitari e dei dottorandi, facendo da mentore a molte generazioni di economisti. Nel mondo dell'economia, è difficile pensare a qualcuno che, in un modo o nell'altro, non abbia un debito di gratitudine nei confronti di Marty.

\* \* \*

La mia conferenza di oggi si concentrerà su un argomento che stava molto a cuore a Marty: la creazione dell'Unione Monetaria Europea e il suo futuro, su cui Marty era estremamente scettico.

La difficoltà macroeconomica fondamentale nella formazione di un'unione monetaria è stata individuata da Robert Mundell nel 1961 ed è costituita dalla gestione degli shock asimmetrici. I paesi che aderiscono a una moneta comune rinunciano alla possibilità di definire la propria politica monetaria e di utilizzare il tasso di cambio come strumento di stabilizzazione. Poiché la politica monetaria e la politica del tasso di cambio verrebbero così destinate alla gestione degli shock comuni, sarebbero necessari altri meccanismi di aggiustamento per affrontare gli shock asimmetrici e per evitare che questi inneschino crolli regionali prolungati. Mundell ha identificato questi meccanismi di aggiustamento nei trasferimenti fiscali e nella mobilità del lavoro e dei capitali, che potrebbero stabilizzare la domanda *ex post* nelle regioni depresse. In successive pubblicazioni, è stato riconosciuto anche il ruolo cruciale della condivisione del rischio attraverso l'integrazione del mercato dei capitali, che limiterebbe *ex ante* l'entità degli shock locali<sup>1</sup>.

L'euro, tuttavia, è andato avanti rispettando poche di queste condizioni. I trasferimenti fiscali tra gli Stati membri sotto forma di assunzione di debiti comuni sono stati vietati dal Trattato di Maastricht – rispecchiando la filosofia secondo cui i Paesi dovrebbero “tenere in ordine la propria casa” e non fare affidamento sulla generosità degli altri. L'aggiustamento regionale attraverso la mobilità della manodopera era poco sviluppato: gli studi dell'epoca hanno rilevato che la maggior parte degli shock occupazionali veniva assorbita attraverso variazioni

---

<sup>1</sup> Cfr. R.A. Mundell, *A Theory of Optimum Currency Areas*, American Economic Review, 51 n. 4 (1961), pp. 657- 665; R. McKinnon, *Optimum Currency Areas*, American Economic Review, 53 n. 4 (1963), pp. 717-724; P. Kenen, *The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View*, in R.A. Mundell e A.K. Swoboda, (eds), *Monetary Problems of the International Economy*, Chicago, Chicago University Press, 1969.

del tasso di occupazione piuttosto che attraverso la migrazione<sup>2</sup>. Inoltre, non c'è stato alcun serio tentativo di integrare i mercati finanziari europei, al di là di un morbido allineamento normativo.

Allora, perché l'hanno fatto? Viste da questa parte dell'Atlantico, le ragioni erano spesso incomprensibili. Molti economisti hanno sostenuto che l'Unione monetaria europea era destinata a fallire, che le élite avevano ingannato i loro popoli e che le conseguenze sarebbero state drammatiche, bocciando l'UE sia come progetto economico che politico. Come ha avvertito Marty Feldstein in un famoso articolo del 1997 su *Foreign Affairs*<sup>3</sup>, "se l'UEM dovesse nascere, come ora sembra sempre più probabile, cambierà il carattere politico dell'Europa in modi che potrebbero portare a conflitti in Europa".

Ma esisteva sempre un'altra prospettiva, cioè che l'euro fosse la conseguenza di decenni di integrazione progressiva – in particolare l'evoluzione del mercato unico europeo – e che costituisse solo un ulteriore passo di un percorso molto più lungo verso l'unione politica. E attraverso la cosiddetta logica "funzionalista" dell'integrazione, in cui un passo avanti porta inesorabilmente a quello successivo man mano che si evidenziano le sue carenze, l'obiettivo finale dell'unione politica determinerebbe i necessari cambiamenti macroeconomici. Da questo punto di vista, la questione chiave non era se l'area dell'euro fosse un'area valutaria ottimale fin dall'inizio – evidentemente non lo era – ma se i paesi europei fossero disposti a farla convergere in quella direzione nel corso del tempo.

Il periodo immediatamente successivo alla creazione dell'euro, tuttavia, ha aumentato i dubbi degli scettici. È facile capire perché molti non abbiano ritenuto credibile questa narrazione politica, soprattutto dopo il lancio dell'euro e alla luce delle successive fasi iniziali dell'unione politica: quando gli europei hanno avuto la possibilità di dimostrare il loro impegno verso l'unione politica attraverso una costituzione europea, l'hanno rifiutata; e l'UE ha poi scelto di allargarsi all'Europa dell'Est a metà degli anni Duemila senza riformare le proprie regole decisionali, probabilmente indebolendo anziché rafforzando la propria natura politica.

Ma avendo partecipato ai negoziati per l'Unione monetaria all'inizio degli anni Novanta, come responsabile del Tesoro italiano, posso testimoniare che questa motivazione politica era reale. L'obiettivo di costruire un'Unione Europea sempre più stretta era profondamente ra-

---

<sup>2</sup> Cfr. J. Decressin e A. Fatas, *Regional Labour Market Dynamics in Europe*, CEPR Discussion Papers n. 1085 (1995); M. Obstfeld, e G. Peri, *Regional non-adjustment and fiscal policy*, *Economic Policy*, 13, n. (1998), pp. 206-259.

<sup>3</sup> M. Feldstein, *EMU and International Conflict*, *Foreign Affairs*, 76 n. 6 (1997).

dicato, nato dalle ceneri della Seconda guerra mondiale e concepito soprattutto come un modo per evitare conflitti in Europa. La moneta unica era vista come un passo fondamentale verso questo obiettivo. Dal punto di vista politico, la priorità era quindi quella di cogliere il momento storico e non di aspettare che tutte le condizioni necessarie fossero soddisfatte. E c'era la genuina convinzione che l'impegno di base verso l'unità europea avrebbe creato la volontà politica di affrontare qualsiasi difetto di progettazione che fosse emerso lungo il percorso.

Così siamo andati avanti, aggirando le nostre contraddizioni, pur sapendo che c'erano serie preoccupazioni economiche, in particolare la mancanza di trasferimenti fiscali, e condizioni di partenza molto diverse tra gli Stati membri in termini di livelli di debito pubblico.

Il successo sarebbe dipeso dal soddisfacimento di tre condizioni.

In primo luogo, gli stabilizzatori di bilancio nazionali avrebbero dovuto essere in grado di operare liberamente, il che – date le dimensioni dei bilanci nazionali in Europa – avrebbe potuto fornire una sostanziale stabilizzazione degli shock locali. Secondo le stime dell'epoca, i bilanci nazionali avrebbero potuto fornire una stabilizzazione degli shock asimmetrici pari a quella del bilancio federale degli Stati Uniti<sup>4,5</sup>.

In secondo luogo, l'impegno politico nei confronti dell'euro avrebbe dovuto creare trasferimenti impliciti al posto di quelli espliciti, grazie al fatto che i Paesi fiscalmente più deboli che “avrebbero preso in prestito” la credibilità di quelli fiscalmente più forti e avrebbero goduto di costi di finanziamento inferiori. Ciò avrebbe consentito ai governi di attuare politiche di stabilizzazione senza mettere a rischio il loro accesso al mercato.

In terzo luogo, le regole di bilancio avrebbero dovuto essere concepite e applicate in modo tale da rafforzare la fiducia nella solidità a medio termine delle finanze pubbliche, in modo che le espansioni anticicliche non generassero questioni di solvibilità fondamentali. In questo modo, le promesse alla base di questi trasferimenti impliciti non avrebbero mai rischiato di essere messe alla prova.

Durante il primo decennio dell'euro, le prime due condizioni sono state ampiamente soddisfatte.

---

<sup>4</sup> Cfr. T. Bayoumi and P. Masson, (1995), *Fiscal flows in the United States and Canada: lessons for monetary union in Europe*, European Economic Review, 39 n. 2 (1995), pp. 253-274.

<sup>5</sup> Secondo stime successive, nell'area euro il 49% di uno shock occupazionale viene assorbito dagli stabilizzatori automatici, mentre negli Stati Uniti la percentuale è del 32%. Cfr. M. Dolls, C. Fuest, J. Kock, A. Peichl, N. Wehrhöfer e C. Wittneben, *Automatic Stabilizers in the Eurozone: Analysis of their Effectiveness at the Member State and Euro Area Level and in International Comparison*, Mannheim, Centre for European Economic Research, 2015.



I mercati hanno considerato gli emittenti sovrani dell'area dell'euro come sostanzialmente intercambiabili, con gli *spread* delle obbligazioni italiane che convergevano verso pochi punti base rispetto a quelle tedesche. Inoltre, gli stabilizzatori di bilancio nazionali hanno potuto operare con relativa libertà di fronte a shock moderati, come dopo l'11 settembre e lo scoppio della bolla delle *dotcom*.

Ma la terza condizione non si è verificata. Le regole fiscali europee sono state costruite intorno a limiti di deficit – con un tetto del 3% del PIL – che hanno generato una intrinseca pro-ciclicità. Ogni volta che un Paese cresceva rapidamente, si registravano entrate inaspettate che facevano apparire meno rigido il tetto del deficit, portando, di conseguenza, ad un aumento degli impegni di spesa e dei disavanzi strutturali. Ma se il ciclo si inverte bruscamente, quelle entrate evaporano mentre gli impegni strutturali rimangono, riducendo rapidamente lo spazio fiscale. Di conseguenza, di fronte allo shock molto forte conseguente al fallimento di Lehman, i disavanzi sono aumentati e i debiti pubblici si sono avvicinati a livelli che non potevano essere sostenuti solo dai trasferimenti impliciti. L'ambiguità costruttiva dell'impegno comune nei confronti dell'euro avrebbe dovuto essere colmata da piani dettagliati per ciò che sarebbe potuto accadere *in extremis*.

I governi hanno inizialmente risposto come speravano i “funzionalisti”, ampliando il quadro politico dell'area euro per consentire trasferimenti limitati sotto forma di assistenza finanziaria del tipo di quella del FMI. E lo hanno fatto con successo, lanciando il primo salvataggio della Grecia e un meccanismo di finanziamento comune europeo. Ma alla fine del 2010 i leader dell'UE hanno annunciato che i futuri salvataggi sarebbero stati soggetti alla ristrutturazione del debito sovrano: il cosiddetto “accordo di Deauville”. In un attimo, questa decisione ha interrotto i trasferimenti impliciti e ha inoculato il rischio di credito in tutte le obbligazioni sovrane europee.

Questo annuncio ci ha lasciato solo due scelte nette.

La prima era quella di accettare diffusi fallimenti sovrani per “re-settare” l'Unione a livelli di debito più bassi, salvaguardando così il principio secondo cui gli Stati fiscalmente più forti non debbano pagare per quelli più deboli. Ma proprio perché i livelli di debito iniziali erano così elevati e il grosso dei titoli sovrani era concentrato nel sistema bancario dell'area euro, i *default* non potevano rimanere eventi contenuti se non in un numero di casi molto limitato. Temendo perdite di capitale e, nel peggiore dei casi, la ridenominazione in valute di valore inferiore, gli investitori hanno svenduto il debito pubblico di qualsia-

si paese percepito come vulnerabile, innescando un circolo vizioso di peggioramento dei bilanci bancari, di inasprimento delle condizioni di credito e di crollo della crescita e, in ultima analisi, una profonda frammentazione finanziaria. Entro il 2012, gli *spread* rispetto ai titoli di Stato decennali tedeschi hanno raggiunto i 500 punti base in Italia e i 600 punti base in Spagna, con *spread* ancora più ampi in Grecia, Portogallo e Irlanda. Poiché queste economie rappresentavano un terzo del PIL dell'area euro, era impensabile che il resto dell'Unione non sarebbe stato trascinato a fondo senza un cambiamento di rotta.

La seconda opzione era quindi quella di rendere più espliciti i trasferimenti, cosa che alla fine l'Europa ha fatto, seppure in modo non ottimale. Ha ampliato il meccanismo di finanziamento comune, aumentando la condivisione del rischio attraverso i prestiti transfrontalieri all'interno dell'Unione. La letteratura recente rileva che, prima della crisi del debito sovrano, nell'area euro è stato assorbito solo il 40% circa degli shock nazionali, mentre una volta che tale assistenza ufficiale è stata attivata, ne è stato attenuato circa il 60%<sup>6</sup>. Questi prestiti hanno a loro volta facilitato una forma di trasferimento fiscale. Ha permesso di ristrutturare il debito greco, trasferendo risorse dagli obbligazionisti privati a creditori pubblici. Questi creditori pubblici hanno poi prolungato i loro prestiti per i decenni successivi a tassi di interesse fissi molto bassi, il che porterà nel tempo a un grande trasferimento intertemporale alla Grecia e agli altri Paesi che hanno ricevuto assistenza finanziaria. Questa risposta ha ulteriormente avvicinato l'area euro a un'area valutaria ottimale.

Ma i trasferimenti sono ancora lontani dal modello immaginato da Mundell. Il problema principale era che il loro effetto stabilizzante veniva compromesso, nei paesi che li ricevevano, dalla rigidità dei termini dei programmi di aggiustamento che li accompagnavano. Al contempo, le regole fiscali pro-cicliche dell'Europa hanno aggravato la debolezza della domanda trasformando una contrazione fiscale aggregata in uno shock recessivo. Poiché i paesi si sono sforzati di rimanere al di sotto dei limiti di deficit, il rigore fiscale dell'area euro, dal 2011 al 2013, ha ridotto di circa 4 punti percentuali il PIL potenziale anche nei paesi che disponevano di un ampio spazio fiscale e che non avevano subito pressioni di mercato, portando così a una riduzione della domanda di esportazioni da parte dei Paesi privi di spazio fiscale.

La difficoltà del cammino verso la costruzione di un'unione monetaria completa è illustrata dalle risposte divergenti in Europa a questi

---

<sup>6</sup> J. Cimadomo, G. Ciminelli, O. Furtuna e M. Giuliadori, *Private and public risk sharing in the euro area*, European Economic Review, 121, gennaio 2020.

sviluppi. In Grecia e in altri Paesi, anni di austerità hanno alimentato un populismo crescente. Ma anche in Germania è cresciuto l'euroscetticismo, con la comparsa di nuovi partiti che si oppongono ai salvataggi e al lassismo percepito nelle loro condizioni, al punto che qualche anno dopo, quando la politica monetaria è divenuta fortemente accomodante, in parte per compensare gli effetti deflazionistici dell'inasprimento fiscale, il ministro delle Finanze tedesco ha affermato che essa è stata responsabile del 50% dell'ascesa dei partiti euroscettici nel suo paese.

A dispetto di tutti questi problemi, tuttavia, l'euro è sopravvissuto. I governi di tutti i colori e di tutti i paesi hanno continuato a sostenere il progetto, accettando di tenere a bordo anche gli Stati membri più deboli. Questo forte impegno politico è stato essenziale quando la Banca centrale europea ha annunciato nel 2012 che avrebbe fatto "tutto il necessario" per salvare l'euro – una decisione sancita dalla Corte di Giustizia Europea tre anni dopo. E gli investitori hanno smesso di scommettere contro la dissoluzione della moneta comune, sapendo che i decisori europei non l'avrebbero mai consentita.

Nell'area euro non esiste ancora un accordo su un bilancio centrale a fini di stabilizzazione o sui trasferimenti fiscali transfrontalieri. E questo porta a chiedersi se l'area valutaria potrà mai essere veramente stabile senza un'ulteriore integrazione in questo settore. Non c'è dubbio che disporre di una capacità fiscale centrale a fini di stabilizzazione sarebbe un obiettivo finale auspicabile, perché le regioni saranno sempre esposte a shock asimmetrici.

Ma tre fattori suggeriscono che potrebbe non essere più una condizione *sine qua non*.

Anzitutto, nel corso del tempo, l'area si è progressivamente avvicinata alle altre condizioni ideali indicate da Mundell, attenuando in qualche modo la necessità di trasferimenti fiscali. Venticinque anni di integrazione economica hanno portato a catene di approvvigionamento più integrate e a cicli economici più sincronizzati, rendendo la politica monetaria unica più accettabile per tutti i paesi. Diversi studi rilevano che, dal 1999, la sincronizzazione del ciclo economico nell'area euro è aumentata e che l'euro può spiegare almeno la metà dell'aumento complessivo<sup>7</sup>. Allo stesso tempo, anche se la mobilità del lavoro nell'area euro rimane lontana dai livelli degli Stati Uniti, studi hanno rilevato una graduale convergenza, che rispecchia sia il calo della migrazione

---

<sup>7</sup> Metanalisi di Campos et al. che comprende le valutazioni, il disegno e le metodologie di valutazione di oltre 60 studi sulle correlazioni del ciclo economico tra i paesi dell'UE. Vedi: N. Campos, J. Fidrmuc e I. Korhonen, *Business cycle synchronisation in a*

interstatale negli Stati Uniti, sia l'aumento del ruolo della migrazione in Europa<sup>8</sup>. E i canali di condivisione del rischio sono ulteriormente migliorati. Ad esempio, nel contesto dell'integrazione del settore bancario – la cosiddetta unione bancaria – e di una generosa assistenza di Stato, i prestiti transfrontalieri sono stati notevolmente più resilienti durante la pandemia rispetto a quanto si era visto in occasione di precedenti shock di grande entità<sup>9</sup>. Quanto più l'Europa riuscirà ad avanzare su questa strada – soprattutto in termini di integrazione dei mercati dei capitali – tanto minore sarà la necessità di trasferimenti fiscali permanenti.

In secondo luogo, la capacità delle politiche fiscali nazionali di stabilizzare il ciclo è stata rafforzata dalla mutata capacità di reazione della banca centrale. A partire dal 2012, la BCE ha individuato negli aumenti ingiustificati degli *spread* sovrani un ostacolo fondamentale alla regolare trasmissione della politica monetaria e ha ripetutamente agito quando la trasmissione era a rischio. Questa capacità di reazione ha offerto una piattaforma efficace ai mercati delle obbligazioni sovrane nei casi in cui gli *spread* non sono determinati da fattori strutturali, piattaforma che si è dimostrata efficace anche quando l'orientamento della politica monetaria e fiscale non è stato allineato. Ad esempio, i governi dell'area sono stati in grado di attuare un consistente stimolo fiscale per compensare gli effetti della crisi energetica dello scorso inverno, anche se i tassi di interesse erano in forte aumento e l'economia era in fase di stallo, trasferendo oltre 200 miliardi di euro al resto del mondo sotto forma di tassa sulle ragioni di scambio. Questo probabilmente sarebbe stato impossibile un decennio prima, quando anche piccoli aumenti dei tassi si rivelavano destabilizzanti. Ciò suggerisce che il modo in cui gli investitori considerano l'area euro e il margine di manovra che sono disposti a concedere siano radicalmente cambiati.

In terzo luogo, la natura degli shock che dobbiamo affrontare sta cambiando. Con la pandemia, la crisi energetica e la guerra in Ucraina, stiamo affrontando sempre più spesso shock comuni e importati anziché shock asimmetrici e autoinflitti. Questo sposta il problema dal sostenere gli Stati in difficoltà all'affrontare sfide comuni, creando così un diverso posizionamento delle preferenze politiche. Come illustrato dall'episodio descritto in precedenza, la condivisione del rischio

---

*currency union: Taking stock of the evidence*, Bank of Finland Research Discussion Paper, No 28/2017, settembre 2017.

<sup>8</sup> R. Beyer e F. Smets, *Labour market adjustments and migration in Europe and the United States: how different?*, *Economic Policy*, 30 n. 84 (2015).

<sup>9</sup> J. Cimadomo, *Risk sharing in the euro area: a focus on the public channel and the COVID-19 pandemic*, ECB Economic Bulletin, Issue 7/2022.

ciclico è difficile da attuare in Europa perché le scelte politiche sono fortemente disallineate. Ma per obiettivi condivisi come la salute, la difesa e la transizione climatica, le scelte politiche si sovrappongono e la necessità di maggiori impegni di spesa risulta incontrovertibile. La risposta europea alla pandemia ha riconosciuto questa nuova realtà. Ha costretto l'Europa a centralizzare importanti settori della politica sanitaria, in quanto la Commissione si è dimostrata un acquirente di vaccini più efficiente di quanto potessero essere i singoli Stati. Le restrizioni necessarie per rallentare la diffusione del virus hanno portato anche alla creazione di un fondo comune per sostenere i mercati del lavoro nell'area euro (SURE). Infine, l'Europa ha deciso di creare un fondo da 750 miliardi di euro (*Next Generation EU*) per sostenere i paesi nell'affrontare le transizioni verdi e digitali, che richiedono investimenti molto più consistenti di quelli che i singoli paesi possono permettersi da soli. Quindi, nella misura in cui il grado di convergenza all'interno dell'area euro aumenta, la frequenza degli shock asimmetrici diminuisce e il finanziamento comune degli obiettivi condivisi aumenta, più rari saranno i casi in cui sarà davvero necessaria una capacità fiscale.

La domanda chiave, ora, è se l'Europa è capace di continuare questa transizione dalla politica fiscale ciclica a quella strutturale e quindi di aprire una strada diversa, forse più fondata storicamente, verso l'unione fiscale.

La storia ci dice che raramente bilanci comuni sono stati creati come completamento di un'integrazione monetaria, ma piuttosto per raggiungere obiettivi specifici nell'interesse pubblico. Negli Stati Uniti, è stata la guerra d'indipendenza a creare il "momento hamiltoniano" dell'assunzione di debito da parte del governo federale. In Canada e in Germania, le prime imposte federali dirette – a parte i dazi doganali – furono create per generare nuove entrate per finanziare la Prima guerra mondiale. Fu la necessità di superare la Grande depressione a portare all'espansione del bilancio federale statunitense negli anni Trenta. Analogamente, oggi in Europa non abbiamo mai affrontato così numerosi obiettivi sovranazionali condivisi, cioè obiettivi che non possono essere gestiti dai singoli paesi. Stiamo vivendo una serie di grandi transizioni che richiederanno grandi investimenti comuni.

Secondo la Commissione europea, il fabbisogno di investimenti per la transizione verde ammonta a più di 600 miliardi di euro all'anno fino al 2030<sup>10</sup>, tra un quarto e un quinto dei quali dovrà essere finanziato

---

<sup>10</sup> European Commission, 2023 *Strategic Foresight Report*.

dal settore pubblico<sup>11</sup>. Stiamo anche affrontando una transizione geopolitica, indotta dal disaccoppiamento tra Stati Uniti e Cina, nella quale non possiamo più fare affidamento su paesi ostili per forniture critiche. Ciò richiederà un sostanziale riorientamento degli investimenti verso la creazione di risorse interne. E mai come oggi, nella storia dell'UE, i suoi valori fondanti di pace, democrazia e libertà sono stati messi in discussione come lo sono dalla guerra in Ucraina. Una conseguenza immediata è che dobbiamo compiere una transizione verso una difesa comune europea molto più forte se vogliamo, come minimo, raggiungere l'obiettivo di spesa militare del 2% del PIL indicato dalla NATO.

Tuttavia, allo stato attuale, la struttura istituzionale dell'Europa non è adatta a realizzare queste transizioni, come rivela il confronto con gli Stati Uniti, dove si assiste a una nuova attenzione per la cosiddetta *statecraft*, in cui la spesa federale, le modifiche normative e gli incentivi fiscali sono coordinati per perseguire gli obiettivi strategici degli Stati Uniti. L'*Inflation Reduction Act*, ad esempio, nello stesso tempo accelererà la spesa verde, attirerà gli investimenti stranieri e ristrutturerà le catene di approvvigionamento a favore dell'America, mentre in Europa manca una strategia equivalente per integrare la spesa a livello europeo, le norme sugli aiuti di Stato e i piani fiscali nazionali, come dimostra il caso del cambiamento climatico. Una volta giunto a scadenza il *Next Generation EU*, non c'è alcuna proposta di uno strumento federale che lo sostituisca per sostenere la spesa necessaria per il clima. Le norme UE sugli aiuti di Stato limitano la capacità delle autorità nazionali di perseguire attivamente una politica industriale verde e le nostre norme fiscali non prevedono alcuna eccezione che consenta sufficienti investimenti a lungo termine. Senza provvedimenti, c'è il serio rischio di non raggiungere i nostri obiettivi climatici e di perdere la nostra base industriale a vantaggio di regioni che si impongono meno vincoli.

Ci restano quindi due opzioni.

In una prima ipotesi, possiamo alleggerire le norme sugli aiuti di Stato e allentare le regole fiscali, consentendo agli Stati membri di assumersi interamente l'onere della spesa per investimenti. Ma in questo modo causeremmo una frammentazione, poiché, anche con il maggior margine di manovra che i mercati concedono oggi all'area euro, i paesi con un maggiore spazio fiscale avranno possibilità di spesa molto maggiori rispetto agli altri. Come ci ha insegnato l'accordo di Deauville, la frammentazione non ha senso quando c'è un obiettivo sovranazionale

---

<sup>11</sup> Z. Darvas e G.B. Wolff, *A green fiscal pact: climate investment in times of budget consolidation*, Bruegel Policy Contribution, No 18/21, settembre 2021.

che i paesi non possono raggiungere da soli. Così come l'euro non può essere stabile se ampie parti dell'unione monetaria falliscono, il cambiamento climatico non può essere affrontato efficacemente riducendo le emissioni di carbonio in Germania più velocemente che in Italia.

Ciò significa che l'unica opzione che ci permette di raggiungere i nostri obiettivi è la seconda: cogliere questa opportunità per ridefinire l'UE, il suo quadro fiscale e il suo processo decisionale e renderli commisurati alle sfide che dobbiamo affrontare. Si dà il caso che le regole fiscali siano attualmente in discussione, e che – con un ulteriore allargamento sul tappeto – questo sia il momento opportuno di riflettere sulle regole decisionali.

La sfida principale per l'area euro è che ci affidiamo a regole fiscali a livello nazionale per raggiungere molteplici obiettivi diversi. Dato il cruciale ruolo stabilizzatore dei bilanci nazionali, abbiamo bisogno di regole che consentano alla politica anticiclica di rispondere agli shock locali. Sono anche necessarie regole che consentano il massiccio volume di investimenti di cui abbiamo bisogno. E dobbiamo garantire la credibilità a medio termine delle politiche fiscali nazionali in un contesto di livelli di debito post-pandemia molto elevati.

Ma esiste un intrinseco compromesso tra questi obiettivi. Per garantire la credibilità fiscale è necessario che le regole siano più automatiche e meno discrezionali. Ma dato che nessuna regola può essere adattata a tutte le situazioni future, un maggiore automatismo continuerà sempre a limitare la capacità dei governi di reagire a shock imprevisi. In modo analogo, regole credibili richiedono aggiustamenti su orizzonti temporali non troppo lunghi. Ma il tipo di investimenti di cui abbiamo bisogno oggi comporta impegni di spesa a lungo termine, molti dei quali si protrarranno oltre la vita dei governi che li stanno facendo. La Commissione europea ha cercato di trovare un compromesso tra queste contraddizioni proponendo di concentrarsi su una regola di spesa legata alla traiettoria del debito a medio termine di ciascun paese. Si tratterebbe certamente di un miglioramento rispetto ai precedenti tetti di deficit, in quanto le regole di spesa tengono conto delle entrate straordinarie durante le fasi di crescita, consentendo così il ruolo anticiclico e stabilizzante della politica fiscale quando il ciclo si inverte<sup>12</sup>. Il percorso di spesa può anche essere riadattato per i paesi che intraprendono investimenti, allungando il periodo in cui la traiettoria del debito deve iniziare a diminuire. Ma tutto ciò avverrà inevitabilmente a spese dell'automatismo e, forse, della sua applicabilità.

---

<sup>12</sup> Cfr. C. Kamps e N. Leiner-Killinger, *Taking stock of the functioning of the EU fiscal rules and options for reform*, ECB Occasional Paper Series No. 231, 2019.

Quindi, se guardiamo al futuro, dobbiamo riconoscere che regole fiscali veramente credibili non possono funzionare senza un equivalente ripensamento di dove debbano risiedere i poteri fiscali. Poiché le regole automatiche rappresentano una devoluzione di poteri *al centro*, esse possono funzionare solo se sono accompagnate da un maggior grado di spesa *da parte del centro*. Questo è in gran parte ciò che vediamo negli Stati Uniti, dove la devoluzione di poteri al governo federale rende possibili regole fiscali sostanzialmente inflessibili per gli Stati. I bilanci in pareggio a livello statale sono credibili *proprio grazie* ai trasferimenti fiscali e alla spesa federale per progetti comuni, che possono affrontare shock imprevisti e finanziare obiettivi condivisi. L'area euro probabilmente non replicherà mai completamente questa struttura, dato il ruolo più rilevante dei bilanci nazionali nella stabilizzazione macroeconomica. Ma ci sono buone ragioni per cui importare alcuni elementi avrebbe senso.

In primo luogo, se ritagliassimo e federalizzassimo parte della spesa per investimenti necessari per obiettivi condivisi, utilizzeremmo il nostro spazio fiscale in modo più efficiente. Lo spazio fiscale asimmetrico dell'Europa – con alcuni che possono spendere molto più di altri – è fondamentalmente uno spreco quando si tratta di obiettivi condivisi come il clima e la difesa. Se alcuni paesi possono spendere liberamente per questi obiettivi, ma altri no, il moltiplicatore di tutta la spesa è più basso, perché nessuno da solo è in grado di raggiungere la sicurezza climatica o militare.

In secondo luogo, l'emissione di più debito comune per finanziare questi investimenti potrebbe ampliare lo spazio fiscale collettivo a nostra disposizione. I costi di finanziamento dell'UE sono inferiori alla media ponderata dei costi di finanziamento dei suoi Stati membri e sono quasi identici a quelli del meccanismo di finanziamento istituito durante la crisi, il MES, nonostante quest'ultimo disponga di talmente tanto capitale versato da poter riacquistare il 70% delle sue obbligazioni al valore nominale. Ciò suggerisce che gli investitori ripongono una notevole fiducia nella capacità dell'UE di ricavare da ciascun Paese partecipante il flusso futuro di entrate necessario per il servizio del debito sottostante. E questo a sua volta indica che l'UE dispone di un potenziale inutilizzato di intermediazione del debito e di riduzione dei costi di indebitamento aggregati dell'Unione. Ma aumentare i compiti a livello federale richiederebbe la fiducia degli Stati membri nell'efficienza e nell'integrità delle autorità nazionali nello spendere i fondi comuni, poiché gran parte dell'attuazione continuerebbe ad avvenire a



livello nazionale. E questo richiederebbe un proporzionale spostamento delle nostre regole fiscali in direzione di una minore flessibilità. L'emissione di un maggior debito da parte dell'UE ridurrebbe, a parità di condizioni, la capacità fiscale di servire il debito nazionale. Ciò significa che, come minimo, dovremmo garantire che gli Stati membri con un debito elevato utilizzino lo spazio fiscale creato dalla spesa comune per migliorare le loro prospettive fiscali, parte delle quali dovrebbe derivare da effetti positivi sulla crescita. Per ora, ci sono limiti a quanto possiamo spingerci in questa direzione, anche perché il costo del prestito dell'Unione è ancora superiore a quello dei suoi membri più forti – il che significa che un prestito comune di maggior entità potrebbe essere visto come una forma di trasferimento fiscale non autorizzato. Pertanto, una possibilità è quella di procedere – come abbiamo fatto finora – con un'integrazione tecnocratica e “funzionalista”, apportando cambiamenti apparentemente tecnici e sperando che quelli politici seguano. Alla fin fine questo approccio è riuscito con l'euro e in definitiva ha reso l'UE più forte. Ma i costi sono stati elevati e i progressi lenti.

L'altra possibilità è quella di procedere con un vero e proprio processo politico, in cui l'obiettivo finale sia esplicito fin dall'inizio e approvato dagli elettori sotto forma di modifica del Trattato UE. Questa strada è fallita a metà degli anni Duemila e da allora i politici l'hanno evitata, ma credo che ora ci siano più speranze di muoversi in questa direzione. Con l'ulteriore allargamento dell'UE ai Balcani e all'Ucraina, sarà essenziale rivedere i Trattati per garantire che non si ripetano gli errori del passato, quando si è allargata la periferia senza rafforzare il centro. Questo dovrebbe produrre un allineamento naturale tra i nostri obiettivi condivisi, il processo decisionale collettivo e le regole fiscali. Il punto di partenza di qualsiasi futura modifica del Trattato deve essere il riconoscimento del numero crescente di obiettivi condivisi e della necessità di finanziarli insieme, il che a sua volta richiede una diversa forma di rappresentanza e un processo decisionale centralizzato. A quel punto, il passaggio a regole più automatiche diventerebbe più realistico.

Credo che gli europei siano più pronti di vent'anni fa a intraprendere questa strada, perché oggi hanno davvero solo tre opzioni: paralisi, uscita o integrazione. I sondaggi indicano chiaramente che i cittadini avvertono un crescente senso di minaccia esterna – soprattutto dopo l'invasione russa – che rende la paralisi sempre meno accettabile. Con la *Brexit*, gli argomenti a favore dell'uscita sono passati dalla teoria alla realtà e i benefici netti restano molto incerti. Quindi, i costi relativi di un'ulteriore integrazione sono ora più bassi. Qualunque sia la strada che

prendiamo, non possiamo stare fermi, altrimenti, come una bicicletta, cadremo. Le strategie che hanno assicurato la nostra prosperità e la nostra sicurezza in passato – la dipendenza dagli Stati Uniti per la sicurezza, dalla Cina per le esportazioni e dalla Russia per l'energia – sono insufficienti, incerte o inaccettabili. Le sfide del cambiamento climatico e della migrazione non fanno che accrescere il senso dell'urgenza di rafforzare la capacità di azione dell'Europa. Non saremo in grado di costruire questa capacità senza rivedere il quadro fiscale europeo, e ho cercato di delineare la direzione che questo cambiamento potrebbe prendere. Ma in ultima analisi, la guerra in Ucraina ha ridefinito più profondamente la nostra Unione, non solo per quanto riguarda i suoi membri e i suoi obiettivi condivisi, ma anche per la consapevolezza che il nostro futuro è interamente nelle nostre mani e nella nostra unità.

## LA RIFORMA DEI TRATTATI PRESENTATA IN AFCO PONE LE BASI DI UN PROCESSO COSTITUENTE FEDERALE \*

### Introduzione

Lo scorso 15 settembre è stata presentata in Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo (AFCO) una proposta di mozione con allegata un'articolata riforma dei Trattati. Il testo nasce dall'accordo tra rappresentanti dei principali partiti europeisti del Parlamento europeo: Sinistra, Verdi, Socialisti, *Renew Europe* e Popolari. Una volta che il Parlamento avrà approvato il testo in plenaria, si aprirà formalmente il processo di revisione dei Trattati di cui all'art. 48 TUE. Il Consiglio europeo sarà quindi chiamato a convocare a maggioranza una Convenzione, la quale elaborerà gli emendamenti ai Trattati sulla base del testo già predisposto da AFCO.

La proposta rappresenta un progetto estremamente avanzato di riforma in chiave federale dell'Unione, in grado di fondare una vera sovranità europea legittimata democraticamente. Questo risultato così importante è stato possibile in gran parte grazie al dibattito che si è svolto durante la Conferenza sul futuro dell'Europa (CoFoE) e alle conclusioni cui la stessa CoFoE è giunta, cui la proposta di AFCO vuole dare seguito. A differenza dell'esperienza del Trattato che introduce una Costituzione per l'Europa del 2004, il progetto di riforma avanzata da AFCO pone le condizioni per lo sviluppo di un potere politico europeo e per una sostanziale emancipazione dell'Unione dagli Stati membri.

Evidentemente ci troviamo ancora solo all'inizio di un processo di riforma estremamente difficile e irto di pericoli che si dipanerà nei prossimi mesi e probabilmente anni. Per poter dare un contributo efficace e far sì che questa occasione storica non venga sprecata, è opportuno identificare i punti più importanti della riforma su cui vigilare affinché diventino la "linea rossa" sui cui consumare una rottura del quadro attuale e procedere con chi ci sta verso una rifondazione in chiave federale dell'Unione.

---

\* Questo testo è stato pubblicato nel 2023 nella collana dei *Quaderni federalisti*, editi a cura dell'Unione europea dei federalisti e del Movimento federalista europeo.

## **Il contenuto della proposta di revisione dei Trattati**

### *Un nuovo assetto istituzionale.*

Un primo gruppo di riforme intende modificare il quadro istituzionale dell'Unione dando un ruolo maggiore alle istituzioni a vocazione sovranazionale, dunque il Parlamento, la Commissione e la Corte di giustizia.

Attraverso l'estensione della procedura legislativa ordinaria alla maggior parte delle decisioni, il Parlamento eserciterà in permanenza il ruolo di co-decisore politico dell'Unione accanto al Consiglio, il quale dovrà esprimersi a maggioranza. Si viene quindi a consolidare un modello sostanzialmente bicamerale. Il Parlamento si rafforzerà anche grazie al conferimento del potere di iniziativa legislativa e del diritto di aprire una procedura di infrazione davanti alla Corte di giustizia nel caso in cui uno Stato membro violi il diritto UE.

Accanto al rafforzamento del Parlamento, è previsto che anche la Commissione (ribattezzata "Esecutivo") riesca ad emanciparsi dagli Stati membri. Ciò sarà possibile grazie ad una riforma della procedura di nomina del suo Presidente, il quale diventerà "Presidente dell'Unione". Quest'ultimo verrà scelto in prima battuta dal Parlamento per poi essere confermato a maggioranza del Consiglio Europeo. L'Esecutivo sarà composto solo da 15 membri (segretari) scelti su base politica dal Presidente stesso, tenendo in considerazione l'equilibrio demografico e geografico. Il rafforzamento della Commissione è visibile anche nella riforma del Consiglio europeo, il quale sarà composto solo dai capi di Stato o di governo oltre che dal Presidente dell'Unione (cioè dell'Esecutivo europeo).

La Corte di Giustizia vedrà aumentati i suoi poteri di supervisione sugli Stati membri; in particolare la nuova procedura ex art. 7 TUE prevede che il Consiglio a maggioranza possa denunciare una violazione dello Stato di diritto in uno Stato membro su cui dovrà pronunciarsi la Corte di Giustizia infliggendo, ove necessario, importanti sanzioni pecuniarie. La Corte potrà essere investita, su iniziativa del Parlamento, anche di ricorsi preliminari sulla conformità dei progetti di legge con in Trattati.

L'equilibrio istituzionale dell'Unione muterà anche in seguito all'introduzione di un referendum pan-europeo, il quale diventerà un importante strumento di democrazia partecipativa dei cittadini ai processi decisionali dell'UE.

### *L'estensione delle competenze.*

Il secondo gruppo di riforme ha a che fare con l'estensione delle competenze e dell'autonomia politica dell'Unione. L'Unione acquisterà competenze esclusive nell'ambito della politica ambientale e della protezione della biodiversità. Si tratta di un passaggio molto importante perché la tutela dell'ambiente ha delle applicazioni trasversali su un vasto numero di altre politiche. Aumenteranno poi le competenze concorrenti in tema di energia, industria, protezione civile, salute ed educazione. L'Unione rafforzerà la propria politica estera e di difesa attraverso l'estensione del voto a maggioranza nel Consiglio. Verrà altresì creato un primo nucleo di Unione di difesa attraverso la creazione di unità militari di intervento rapido sotto un comando unico integrato. L'estensione del voto a maggioranza per l'adozione della decisione sulle risorse proprie e del quadro finanziario pluriennale permetterà all'Unione di diventare padrona del proprio bilancio, il quale potrà essere utilizzato per perseguire i suoi obiettivi e condizionare l'operato degli Stati membri attraverso politiche di condizionalità sul modello di *NextGenerationEU*. L'introduzione del voto a maggioranza nel Consiglio per attivare la clausola di flessibilità ex art. 352 TFUE fornirà all'Unione una base giuridica sussidiaria per l'adozione di atti necessari al perseguimento dei suoi obiettivi.

È, infine, molto importante l'introduzione di una nuova procedura di revisione del diritto primario, la quale richiederà in futuro l'approvazione solo di quattro quinti degli Stati nella conferenza intergovernativa e successivamente nel processo di ratifica. Addirittura, nel caso in cui tale maggioranza non fosse raggiunta sarà possibile convocare un referendum pan-europeo per confermarla comunque.

### **Salvare la riforma dagli squali**

Le coraggiose proposte di AFCO devono ora superare una serie di passaggi difficili, in cui i tentativi di sabotaggio da parte dei governi e delle forze anti-europee non mancheranno. È possibile che il testo venga emendato in una logica di compromesso e di estensione del consenso. Ci sono tuttavia almeno tre riforme fondamentali da cui dipende la riuscita del salto federale dell'Unione:

- l'estensione del voto a maggioranza ed il coinvolgimento su base paritaria del Parlamento europeo su questioni essenziali quali: l'adozione delle risorse proprie (inclusa l'estromissione del veto dei parlamenti nazionali); l'adozione del quadro finanziario pluriennale; le decisioni di politica estera;

- l'uso più agevole della clausola di flessibilità attraverso l'estensione del voto a maggioranza: l'Unione potrà in questo modo essere in grado di agire anche in casi non previsti dai Trattati, là dove sarà reso necessario dalle circostanze, senza dover temere i singoli veti nazionali;
- l'introduzione del principio per cui la riforma dei Trattati deve essere fatta a maggioranza; anche se a rigor di logica si tratta di regole da applicarsi alle revisioni successive, la rottura del tabù dell'unanimità è fondamentale proprio per il successo della riforma attuale. Anzi è auspicabile che anche su questo punto si possa creare una frattura tra gli Stati che vogliono procedere insieme con le istituzioni sovranazionali (Parlamento e Commissione) ed i governi più riottosi ancora ancorati a logiche nazionaliste. Se si creasse un'*impasse* nella Convenzione e nella Conferenza intergovernativa sarebbe possibile introdurre una clausola transitoria alla riforma che preveda la sua ratifica da parte di un numero sufficiente di firmatari.

*Luca Lionello*

*Milano, 16 settembre 2023*

## L'EUROPA TENTA IL SALTO \*

Tra i principi che gli Stati europei hanno sviluppato nel corso dei secoli, attuandoli con un ventaglio di forme assai differenziate nel tempo e nello spazio, si debbono menzionare il legame esistente tra il voto popolare e i poteri legislativo ed esecutivo, la pluralità delle funzioni e degli organi di governo, infine la procedura da seguire nelle deliberazioni collettive. Sovranità popolare, equilibrio dei poteri, procedura maggioritaria sono tre capisaldi delle moderne democrazie.

La Conferenza intergovernativa sull'unione politica costituirà una pietra miliare nel cammino verso l'Europa unita soltanto se sarà in grado di proporre un assetto costituzionale coerente con queste irrinunciabili conquiste della civiltà. Si tratta di ottenere sul terreno dell'economia coperto dai Trattati tre cose precise: 1. Rendere generale la codecisione del Parlamento europeo in materia legislativa; 2. Sottoporre la Commissione e il suo programma di governo al voto di fiducia del Parlamento europeo; 3. Rendere generale il principio delle decisioni a maggioranza (semplice o qualificata a seconda dei casi) in seno al Consiglio europeo e al Consiglio dei ministri. Sono risultati ad un tempo fondamentali e raggiungibili.

Queste tre riforme sono fondamentali perché con esse l'Europa avrà raggiunto sul terreno dell'economia un assetto fondato sulla sovranità popolare e dell'equilibrio dei poteri. Oggi un tale assetto non esiste perché il Parlamento europeo che è l'espressione del voto popolare non controlla in modo effettivo né la legislazione comunitaria né il governo comunitario. Solo con l'adozione delle tre riforme il circuito vitale che collega, attraverso il voto, il popolo al parlamento e al governo sarà finalmente attivato. Il deficit democratico sarà sanato. Il potere di veto, abolito. Si tratta, naturalmente, di un assetto di tipo federale perché basato sul criterio della sussidiarietà, che affida al livello superiore soltanto ciò che non può efficacemente venir compiuto a livello inferiore. Questo e non altro comporta l'attuazione dei due obiettivi fissati dal vertice di Dublino, la democrazia e l'efficienza. Ogni proposta di riforma istituzionale che non includa i tre punti citati deve essere denunciata

---

\*Articolo pubblicato su *La Repubblica* il 7/8 luglio 1991.

senza veli come un vero e proprio tradimento degli impegni assunti e come una violazione dei principi di democrazia.

L'obiettivo è raggiungibile perché, a ben vedere, si tratta semplicemente di proseguire con la necessaria coerenza lungo tre direttrici già ora presenti nella Comunità. La codecisione legislativa parziale introdotta con l'Atto unico deve diventare totale. Il controllo del Parlamento sulla Commissione, ora soltanto negativo con la mozione di censura, deve diventare positivo ed estendersi al programma di governo. La procedura delle decisioni a maggioranza, prevista dal Trattato di Roma ed ampliata dall'Atto unico, deve diventare la regola. In pari tempo occorrerà assicurare con procedure appropriate, garantite dalla Corte di Giustizia comunitaria, il rispetto dell'autonomia degli Stati membri in ossequio al principio di sussidiarietà. Può sembrare poco ed è invece moltissimo: è il tetto che corona l'edificio e lo preserva dalla distruzione.

Vi sono naturalmente anche altri grandi obiettivi da perseguire: moneta, bilancio, sicurezza. La creazione della moneta europea è essenziale perché condiziona inevitabilmente l'attuazione del mercato unico. A questo punto la via è tracciata con grande precisione, dopo il Progetto Delors e il progetto di statuto messo a punto dai governatori, sicché non è vano sperare che la Conferenza sull'Unione monetaria raggiunga il pieno successo. L'ampliamento del bilancio comunitario e delle risorse proprie è certamente un obiettivo di grande importanza – insieme con la messa a punto della fiscalità a livello europeo – per sviluppare nella misura dovuta le politiche sociali, regionali e ambientali della Comunità, oltre alle tecnologie d'avanguardia dalle quali dipende il nostro futuro. E così pure l'estensione delle competenze comunitarie ai settori della sicurezza e della difesa (oltre che alla politica estera). Sembra ormai probabile che la Conferenza le preveda, anche perché la procedura adottata in una prima fase sarà sicuramente di tipo confederale: saranno il Consiglio Europeo e il Consiglio dei ministri a gestire la sicurezza, la difesa e le relazioni esterne della Comunità, auspicabilmente avvalendosi del supporto tecnico della Commissione senza inutili (anzi dannose) duplicazioni di strutture: la coerenza istituzionale comunitaria è fondamentale. In questo senso, e nel quadro di una crescita globale della Comunità, è senz'altro da condividere la prospettiva di un ruolo accresciuto dei due Consigli, il cui raggio d'azione risulterà in effetti enormemente dilatato.

Deve peraltro venire affermato con assoluta chiarezza che il progresso sulla via dell'unione sarà veramente decisivo soltanto se verrà proseguito nella direzione della profondità e non solo in quella dell'e-



stensione. Ciò è tanto più vero in questa fase storica nella quale vi è la concreta prospettiva dell'ingresso nella Comunità dei Paesi dell'Europa settentrionale e centro-orientale. I rischi di anarchia e di dissoluzione sarebbero forti in un'Europa allargata a venti e più Stati senza l'adozione di adeguate riforme. In un sistema istituzionale che abbia raggiunto il grado di integrazione reso possibile dalle tre riforme di cui sopra, al contrario, l'adesione di ogni nuovo Stato membro non farà che rafforzare ulteriormente la costruzione europea sino a livelli inimmaginabili sino a pochi anni orsono.

Se questo è vero, diviene essenziale individuare e utilizzare ogni mezzo mobilitazione e di pressione perché i tre punti citati vengano accolti dalla Conferenza intergovernativa. Una nuova sessione delle Assise congiunte di parlamentari europei e nazionali (che faccia seguito a quella tenutasi a Roma qualche mese fa con esito veramente costruttivo) potrebbe svolgere un ruolo molto importante. Occorrerà inoltre richiedere che i risultati della Conferenza siano sottoposti all'approvazione del Parlamento di Strasburgo prima di venir trasmessi ai Parlamenti nazionali per la ratifica.

*Antonio Padoa Schioppa*

# Trent'anni fa

## CITTADINANZA EUROPEA E IDENTITÀ POST-NAZIONALE\*

Il Trattato di Maastricht ha introdotto nell'ordinamento comunitario la figura della cittadinanza europea. Si tratta di un fatto che a prima vista può apparire soltanto simbolico, ma che in realtà ha una grande portata storica e molteplici e importanti implicazioni politiche e culturali. A partire dalla rivoluzione francese, la cittadinanza indica l'appartenenza di un individuo a un popolo. In quanto tale, essa evoca, da un lato, l'idea della sovranità popolare, e quindi quella del possesso da parte del cittadino dei diritti politici che ne derivano; e identifica, dall'altro, la comunità politica alla quale il cittadino appartiene, e quindi è storicamente associata alla nazionalità.

Questa innovazione del Trattato di Maastricht mette in evidenza due problemi nodali che la Comunità europea non potrà non affrontare. Il primo è costituito dal fatto che i cittadini europei non godono del più elementare dei diritti democratici: quello di scegliere e di controllare, nel quadro europeo, gli uomini che li governano. Il secondo è quello della scissione tra l'idea di cittadinanza e quella di *nazionalità*.

\*\*\*

La forza dell'idea di nazione è la sua capacità di dare ai propri membri un sentimento di identità. Vero è che questo sentimento si fonda su di una mistificazione, perché i legami che costituiscono la nazione sono legami ideologici. Così come è vero che l'idea di nazione si è il più delle volte affermata nella storia con la violenza, soffocando persistenti identità naturali, come quelle locali e regionali, fondate sulla conoscenza personale e sui ricordi comuni. Ciò non toglie che essa,

---

\* Si tratta dell'editoriale de *Il Federalista*, 35, n. 1 (1993).

malgrado la sua artificialità, abbia costituito un forte elemento di coesione tra i cittadini, tanto da dar luogo ad una specifica forma storica della statualità, quella dello *Stato nazionale*. Ma oggi questa forma di Stato è entrata in crisi, con il principio su cui si fonda, e sta per essere superata in un quadro più vasto, a conclusione di un processo storico che dura da decenni, ma che con la Comunità ha incominciato a darsi un contorno istituzionale sempre più articolato, e del quale Maastricht ha costituito una tappa significativa (quale che sia l'esito delle procedure di ratifica in Gran Bretagna e Danimarca). Oggi si pone quindi in termini espliciti il problema dell'identità *post-nazionale*.

Si noti che il problema non si pone soltanto in Europa. La nazione è in crisi anche negli Stati Uniti. Il potente fattore di unità costituito dall'idea del *melting pot*, strettamente legato ad una fase della storia americana nella quale gli immigrati potevano profittare di opportunità di riuscita economica, e quindi di inserimento sociale, praticamente illimitate, rischia di sfaldarsi di fronte alle spinte disgregative determinate dalla tendenza storica al rallentamento dello sviluppo. Si sono create imponenti sacche di povertà, che interessano soprattutto, oltre che una parte importante degli Americani di colore, gli immigrati ispanici ed altre minoranze, in particolare di recente insediamento. Questo ha messo in crisi l'identità americana ed ha scatenato una serie di spinte al recupero di identità originarie, spesso dimenticate e non di rado del tutto fittizie (come nel caso di una pretesa identità africana degli Americani di colore, completamente obliterata da secoli di separazione dal continente d'origine, e che comunque non esisteva come fatto unitario nemmeno al tempo del commercio degli schiavi).

Anche negli Stati Uniti è quindi in corso un processo di scissione dell'idea di nazionalità da quella di cittadinanza. Qui peraltro il fenomeno assume un carattere esclusivamente disgregativo, perché mette in pericolo il consenso di fondo che costituisce il supporto dell'ordine democratico senza sostituire al modello di convivenza che ha fatto la grandezza degli Stati Uniti un modello alternativo. Diverso è il caso dell'Europa. Certo anche in Europa un fattore della crisi della nazione è costituito dalle spinte alla disgregazione degli Stati nazionali, o almeno dei più deboli tra di essi (anche se i gruppi che ne sono i portatori si servono a loro volta dell'idea di nazione per nobilitare pulsioni la cui natura è in realtà soltanto tribale, rendendo in questo modo il contenuto dell'idea di nazione ancora più oscuro e contraddittorio). Ma in Europa il terreno specifico sul quale si pone il problema dell'identità post-nazionale non è quello della disgregazione degli Stati esistenti,

bensì quello opposto del loro superamento in una più vasta dimensione europea. In Europa quindi il dibattito su questo tema costituisce un importante momento di maturazione, una manifestazione del processo di adattamento della coscienza collettiva e delle categorie attraverso le quali essa si esprime all'emergere di nuovi modi di convivenza, fondati sul superamento di vecchi steccati, sul dialogo tra le culture e sull'allargamento delle dimensioni della solidarietà.

\*\*\*

In questo dibattito è diffusa la consapevolezza che, nell'era del villaggio globale, il mito della nazione ha ormai concluso la sua parabola storica, e che la sua devastante ricomparsa nei paesi ex-comunisti non è che una convulsione della sua agonia. Diffusa è altresì la consapevolezza che esso non potrà essere sostituito da un altro mito. Certo, la Federazione europea nascerà come Stato sovrano in un mondo di Stati sovrani, e questo tenderà a creare nei suoi cittadini un embrionale sentimento "nazionale". Ma sarà un sentimento debole, perché fondato su di un'ideologia superata dalla storia, e per di più del tutto incompatibile con la realtà sociale e culturale di un popolo pluralistico come quello europeo. Né la Federazione europea potrà rinnegare il senso storico profondo della sua fondazione, che sarà proprio il superamento del principio di nazione e della sua incarnazione storica nello Stato nazionale.

D'altro lato il solo fatto del continuo allargamento della sfera di interdipendenza dei rapporti tra gli uomini, che è il fondamento materiale della crisi dello Stato nazionale, non è di per sé sufficiente a creare il sentimento di solidarietà che costituisce il cemento di ogni comunità statale funzionante. Basti ricordare come la forte interdipendenza tra le varie repubbliche jugoslave, e il conseguente interesse di tutti i cittadini jugoslavi a mantenere intatta la compagine federale, non abbia avuto alcuna efficacia nell'impedirne la dissoluzione sotto la spinta di una minoranza demagogica e violenta. La coesione di ogni compagine statale deve quindi essere garantita, al di là della necessaria interdipendenza dei comportamenti e degli interessi materiali, da un sentimento di appartenenza ad una comunità sentita come *legittima*.

In un mondo post-nazionale si pone quindi il problema di individuare una nuova legittimità, che possa fondare un sentimento di appartenenza ad entità statali la cui unità non è più assicurata dal legame costituito dalla nazione. Il fatto che il superamento della nazione esclusiva farà rivivere solidarietà dimenticate di dimensione locale e regionale non è una risposta al problema, perché queste solidarietà saranno un fattore di

arricchimento della vita democratica soltanto se si esprimeranno in un quadro statale transnazionale, mentre saranno un fattore di disordine e di disgregazione se si arrogheranno l'attributo della sovranità. Il problema della nuova legittimità è quindi quello di identificare un legame ideale capace di garantire l'unità del quadro politico globale.

\*\*\*

Questo legame, se è vero che ormai il mito della nazione è tramontato e non potrà essere sostituito da un altro mito (e sempre che non si voglia pensare che il tramonto della nazione prelude ad un ritorno alla violenza generalizzata dello stato di natura) non potrà che avere un fondamento razionale. Habermas ha ritenuto di individuarlo in quello che ha chiamato «patriottismo costituzionale», intendendo indicare con questa espressione il sentimento di comune appartenenza che dovrebbe unire i cittadini che riconoscono realizzati nella costituzione materiale del loro Stato (nella misura compatibile con lo stadio di avanzamento della civiltà) i grandi valori della convivenza democratica. Si tratta quindi di un lealismo che non viene richiesto ai cittadini in forza della loro appartenenza ad una comunità la cui legittimità risiede nel fatto di essere sentita come “sacra” o “naturale”, ma che viene liberamente accordato ad un sistema istituzionale che realizza valori razionalmente riconosciuti come dotati di validità universale.

Ma in realtà la formula del patriottismo costituzionale, se non ne vengono messe in luce le implicazioni ultime, non è una risposta soddisfacente al problema dell'identità post-nazionale. Essa denota il legame che dovrebbe esistere, e che talvolta effettivamente esiste, tra i cittadini dello Stato del quale si trovano per nascita a far parte, e che è fondato sulla comune fedeltà, liberamente e razionalmente accordata alle sue istituzioni in virtù del loro carattere democratico. Ma, a differenza della nazione, non fornisce un criterio di legittimazione della dimensione e dei confini dello Stato. E, poiché la dimensione e i confini di uno Stato non sono neutrali rispetto alla democrazia, la formula del patriottismo costituzionale entra in crisi quando tra i primi e la seconda si manifesta una contraddizione, e quindi è la stessa comunità politica ad essere messa in questione.

\*\*\*

È ciò che accade oggi in Europa, dove la democrazia viene messa in crisi proprio dalla dimensione nazionale. E la formula del patriottismo costituzionale non consente di dare una risposta al problema della nuova dimensione della comunità politica nel quadro della quale

i cittadini devono prestare la loro fedeltà allo Stato, e su questa base sentirsi solidali tra di loro. Esiste, è vero, un largo consenso sul fatto che il quadro politico che consentirà, almeno in una prima fase, di superare l'identificazione tra Stato e nazione sarà il quadro europeo. Ma i confini della futura Federazione europea sono strutturalmente indefiniti. La Federazione europea di domani potrebbe comprendere soltanto una parte degli attuali membri della Comunità, o i Dodici, o una compagine più ampia, le cui dimensioni sono imprevedibili, e che potrebbe estendersi a parte della CSI e addirittura ad alcuni paesi dell'Africa settentrionale e del Medio Oriente. L'ipotesi più plausibile è che essa nascerà in un ambito ristretto e tenderà ad allargarsi progressivamente. Ma ciò che è importante rilevare è che, quale che sia l'estensione che essa avrà nell'una o nell'altra fase della sua formazione e del suo sviluppo, i suoi confini non saranno mai né "naturali" né "sacri". Essi saranno sempre arbitrari, cioè risulteranno da eventi storici contingenti e non corrisponderanno mai ad un ambito territoriale definito – per quanto imperfettamente – da un principio di legittimità che abbia una forza paragonabile a quella del principio nazionale, in virtù del quale si considera naturale che il territorio francese appartenga alla Francia, o quello italiano all'Italia.

\*\*\*

La Federazione europea nascerà da una negazione, quella della sovranità. Fino a che essa resterà limitata ad una regione del mondo, e quindi sarà a sua volta uno Stato sovrano, essa sarà quindi intrinsecamente illegittima. O meglio, potrà avere una legittimità provvisoria, indispensabile per garantirne la coesione, soltanto se saprà esprimere con la sua presenza attiva nella politica mondiale la sua vocazione a promuovere il processo di unificazione di tutti i popoli del mondo in una federazione cosmopolitica, quale che sia la strada che la storia sceglierà di percorrere per conseguire questo obiettivo. Del resto, se è vero che l'identità post-nazionale non può avere che un fondamento razionale, la comunità politica alla quale essa si riferisce non può essere che universale, come universali sono le regole della ragione, che non valgono per l'uno o per l'altro popolo, ma per l'intero genere umano. Così come la democrazia, che è il fondamento del patriottismo costituzionale, non può che avere una realizzazione imperfetta nell'ambito di uno Stato sovrano, costretto dall'anarchia internazionale ad ubbidire alla logica della potenza e a violare le regole del diritto; e non potrà realizzarsi compiutamente che in un quadro politico

mondiale di natura federale. Per questo, se non sarà animato da un'attiva vocazione cosmopolitica, il patriottismo costituzionale non potrà garantire l'unità federale dell'Europa senza corrompersi. A seconda delle circostanze esso tenderà a diventare patriottismo *tout court* (anche se assai debole, perché il tramonto della nazione è irreversibile) o perderà del tutto la sua forza unificante, lasciando libero il campo alle forze della disgregazione.

\*\*\*

La cittadinanza europea è quindi l'anticipazione della cittadinanza mondiale, e in quanto tale pone il problema dell'identità cosmopolitica, quella che unisce gli uomini soltanto in forza del rispetto che si devono reciprocamente portare come esseri dotati di ragione, e che fonda in ultima analisi tutti i grandi valori della convivenza civile. E la sola comunità politica definitivamente legittima sarà la Federazione mondiale. Solo sulla base di questa consapevolezza i federalisti possono proporsi di elaborare strumenti efficaci di analisi e di azione nella loro lotta per l'indispensabile obiettivo storico intermedio della Federazione europea.

*Il Federalista*

## NOTIZIE SUGLI AUTORI

ROBERTO CASTALDI, membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo, Professore associato di Filosofia politica, Università eCampus, direttore del Centro studi, formazione, comunicazione e progettazione sull'Unione europea e la Global Governance (CesUE) e di *Euractiv Italia*, Co-editor di *Perspectives on Federalism*.

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

ANTONIO PADOA SCHIOPPA, membro del Comitato federale del Movimento federalista europeo, Professore emerito di Storia del Diritto italiano, Università degli Studi, Milano

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.



