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 XLVIII, 2006, NUMERO 3

ISSN 0392-1042

IL FEDERALISTA

rivista di politica

Direttore: Giovanni Vigo

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 del Centro di Studi sul federalismo Mario Albertini, di Pavia. Tre numeri all'anno. Abbonamenti: Europa € 25, altri paesi € 30 (invio per posta aerea). Editrice EDIF Onlus, via A. Volta, 5 I-27100 Pavia. Versamenti sul ccp 10725273.
www.euraction.org

ANNO XLVIII, 2006, NUMERO 3

INDICE

Come rispondere alla crisi dell'Unione europea pag. 155

CHRISTOPHE CHABROT, *Il progetto di Europa politica dopo il referendum francese del 2005* « 158

RALPH ALEXANDER LORZ, *L'attuabilità degli Stati Uniti d'Europa in una Unione europea allargata* « 179

GIULIA ROSSOLILLO, *Nucleo federale e Unione europea* « 199

PETER A. ZERVAKIS, *L'«integrazione differenziata». Una via alternativa all'integrazione classica?* « 207

Indice dell'anno XLVIII (2006) « 218

Come rispondere alla crisi dell'Unione europea

La crisi in cui è irretita l'Unione europea non dipende, come si ripete troppo spesso, dalla bocciatura del Trattato costituzionale da parte degli elettori francesi e olandesi, bensì dalla mancanza di progetti capaci di orientare il processo di unificazione verso il traguardo federale auspicato dai padri fondatori. Non sono mancati, anche in passato, momenti di involuzione e di crisi. Basti pensare ai tormentati anni Settanta quando il crollo del sistema monetario internazionale e la fluttuazione generalizzata dei cambi avevano bruscamente interrotto il processo di integrazione economica e avevano condotto sull'orlo del baratro i paesi più deboli. Ma allora la classe politica, incalzata anche dai federalisti, aveva saputo riprendere il cammino dell'unificazione proponendo nuovi traguardi (il Sistema monetario europeo, l'elezione a suffragio universale del Parlamento di Strasburgo, la moneta unica). Oggi è sul campo il Trattatto costituzionale che però, quand'anche venisse approvato, non muterebbe di una sola virgola il quadro di potere europeo. Esso può essere considerato come il tentativo di adeguare le regole della cooperazione al quadro sempre più eterogeneo dell'Unione allargata, ma non prevede in alcun modo il superamento delle sovranità nazionali. Di fronte alle sfide di un assetto mondiale sempre più precario, l'obiettivo costituzionale ha sfiorato la mente dei governi e della classe politica, ma non basta usare la parola «costituzione» perché un insieme di principi e di regole diventi tale e costituisca perciò il fondamento di uno Stato. Solo l'obiettivo dello Stato federale europeo può oggi rilanciare il processo di unificazione.

La riluttanza della classe politica — dei governi, dei partiti, dei parlamenti — a compiere l'ultimo tratto di strada per fare dell'Europa un vero soggetto politico non deve sorprendere: gli Stati e i loro apparati lavorano quotidianamente per la conservazione delle istituzioni esistenti. Eppure ci si aspetterebbe un soprassalto di responsabilità di fronte a una situazione mondiale così problematica da far temere che

il pianeta stia correndo verso il baratro. Le guerre in Medio Oriente, la proliferazione nucleare, il problema energetico, l'approfondirsi delle disuguaglianze, il terrorismo internazionale e tutti gli altri problemi irrisolti che si sono venuti accumulando nel corso del tempo, costituiscono i segnali di un crescente disordine che nessun paese — neppure gli Stati Uniti — è in grado, da solo, di arginare.

Se la creazione di uno Stato nuovo è l'impresa politica più difficile, è naturale che si manifesti una grande incertezza sulla strategia più efficace per portarla a termine. Anche nella costruzione dell'Europa si sono manifestate, e si manifestano tuttora, opinioni diverse sulle vie da percorrere. Il contributo che una rivista militante può offrire in questa difficile situazione, è la promozione di un ampio dibattito, aperto a tutte le voci, anche a quelle che non coincidono con il suo orientamento. Da questa esigenza è nata l'idea di un convegno internazionale, con la partecipazione di studiosi italiani, francesi e tedeschi, dedicato al tema «Building a European Federal State in an Enlarged European Union».

Promuovendo, insieme all'Università di Pavia e alla Fondazione Mario e Valeria Albertini, questo incontro, tenutosi il 20 febbraio 2006, Il Federalista *si è proposto innanzitutto di sgomberare il campo dalla filosofia dei «piccoli passi» che non conduce più da nessuna parte, e di affrontare il problema dell'unità politica dell'Europa adottando un approccio realistico, che non consiste nell'accontentarsi di ciò che gli Stati sono disposti a concedere, bensì nel formulare proposte concrete circa gli obiettivi e i mezzi per conseguirli.*

Le relazioni che pubblichiamo in questo numero della rivista affrontano molti problemi che hanno alimentato il dibattito europeo degli ultimi anni. A noi preme sottolineare alcuni aspetti cruciali che sono stati discussi sia nelle relazioni sia nel dibattito che ne è seguito. In particolare vogliamo attirare l'attenzione su cinque punti: a) la trasformazione dell'Unione europea, tuttora improntata alla logica comunitaria, in uno Stato federale è la premessa necessaria per consentire all'Europa di agire efficacemente sia al suo interno, sia in campo internazionale; b) il Trattato costituzionale elaborato dalla Convenzione si limita ad introdurre alcune modifiche nei meccanismi decisionali dell'Unione senza incidere in alcun modo sulle competenze essenziali che verranno ancora esercitate con il metodo intergovernativo; c) dopo l'ingresso nell'Unione di dieci nuovi paesi, e ancor più dopo l'ulteriore allargamento che è alle porte, non è pensabile riformare l'Unione trasformandola in una federazione a causa della visione spesso antitetica dei suoi membri; d) la sola via realisticamente percorribile è quella della creazione di un nucleo federale aperto, formato dai paesi disposti a cedere una parte della loro sovranità alle istituzioni europee.

Il problema cruciale è come giungere alla formazione di questo nucleo. Le proposte sul tappeto sono numerose. Quella più suggestiva suggerisce di rimettere mano al testo bocciato dagli elettori francesi e olandesi, di espungerne le parti più controverse, e di sottoporlo di nuovo alla ratifica dei 25 paesi con l'intesa che entrerebbe comunque in vigore nei paesi che l'avessero ratificato. Come ha sottolineato uno dei relatori, questa proposta non rappresenta un'opzione per il perseguimento di una reale unificazione politica in quanto non modifica la natura intergovernativa dell'Unione. Per questa stessa ragione, i paesi che avessero ratificato non possono costituire il nucleo federale di cui si avverte la necessità.

Questo può nascere solo da un patto stretto fra i paesi disposti a rinunciare subito, e non in un futuro indefinito, ad una parte della loro sovranità. Ma dal momento che, come ha scritto Spinelli, «l'Europa non cade dal cielo», occorre che qualcuno assuma l'iniziativa. Questa rivista ha più volte messo in luce come la responsabilità tocca in primo luogo ai paesi fondatori che con la loro tragica storia hanno prima messo a ferro e fuoco l'Europa, e poi hanno saputo trovare la volontà di avviare un nuovo ciclo di amicizia e di cooperazione che può essere definitivamente consolidato solo con la fondazione di uno Stato. Il richiamo alla responsabilità dei sei paesi fondatori — e in particolare di Francia e Germania — non deve essere inteso come la richiesta della creazione di un nucleo chiuso, bensì come una sollecitazione ad assumere l'iniziativa perché si realizzi la Federazione europea aperta a tutti gli Stati che vogliono aderirvi.

In politica non c'è cosa peggiore che indicare un obiettivo senza precisare, nel contempo, i mezzi per raggiungerlo e gli uomini o le istituzioni che devono farsene carico. Se la marcia dell'Europa è stata così lenta e tortuosa, e se oggi l'intero processo di unificazione rischia di incamminarsi in un vicolo cieco, dipende anche dal fatto che quasi nessuno indica con chiarezza il fine (lo Stato europeo) e i mezzi per raggiungerlo.

Il Federalista

Il progetto di Europa politica dopo il referendum francese del 2005

CHRISTOPHE CHABROT

Il referendum francese del 29 maggio 2005, che ha respinto la ratifica del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa con circa il 55% dei voti espressi, non può essere separato da una riflessione sul futuro modello europeo, a fortiori nel quadro del progetto federale di un'Europa a una o a più velocità. I problemi posti durante la campagna referendaria, i diversi argomenti portati avanti dall'una e dall'altra parte, l'intensa partecipazione dei francesi al dibattito gettano una luce speciale sui nostri lavori di oggi, che mi sembra importante sottolineare. Se è possibile essere delusi, come me, dal risultato negativo, bisogna infatti riconoscere che tutta la campagna sul Trattato ha messo in luce i punti forti ma anche gli aspetti assai fragili di questo progetto di costruzione europea.

Il risultato di questo referendum è paradossale. Quando faccio un sondaggio tra i miei studenti all'inizio dell'anno o quando discuto con amici che hanno votato no, molti mi spiegano di aver rifiutato questo testo ... *perché era insufficiente*. La maggior parte degli oppositori di questo Trattato in Francia, soprattutto a sinistra, lo sono stati essenzialmente per due ragioni: non procedeva abbastanza nell'integrazione europea e per di più lo faceva male. Per questo mi sembra importante distinguere il referendum francese, in ultima analisi portatore di speranza, dal referendum negativo dell'Olanda, che invece è l'indubbia espressione di un rifiuto molto più netto dell'integrazione europea stessa.

Qual è dunque il paradosso di questo referendum francese che può servire al nostro seminario odierno? L'anno scorso il dibattito si è focalizzato sul rifiuto della Parte III, relativa alle politiche dell'Unione, mentre le Parti I e II, che costituivano gli apporti essenziali del Trattato, raccoglievano la quasi unanimità a loro favore, fatta eccezione per qualche litigio tra specialisti, in fin dei conti poco recepito dall'opinione pubblica. Ricordiamo che la Dichiarazione di Laeken non aveva

dato mandato alla Convenzione di modificare la Parte III e che questa Parte era già stata adottata dal referendum di ratifica del Trattato di Maastricht nel 1992. Ironia della sorte: questa Parte III era stata simbolicamente aggiunta al Trattato redatto dalla Convenzione di Giscard *su richiesta dei rappresentanti francesi*, che volevano che il testo finale dell'Unione fosse completo e coerente, e non diviso in due, con le Istituzioni da un parte e le Politiche dall'altra.

Dunque i francesi hanno votato contro un testo di cui approvavano in generale il contenuto reale (le Parti I e II) ed hanno ottenuto l'opposto di quanto auspicavano: la conservazione della Parte III attualmente già in vigore, senza alcuno dei mezzi politici o giuridici chiamati ad inquadrare la prassi e forniti dal Trattato sottoposto all'approvazione. Come è possibile votare «no» ad un Trattato che si approva e di conseguenza consacrare con il proprio voto quanto si rifiuta? È il grande paradosso di questo voto francese che bisognerà risolvere prima di qualsiasi prosecuzione dell'integrazione europea, se non si vuol costruire un'Europa contro i popoli, il che non è certamente il caso — almeno lo spero.

Per far sì che questo voto non sia oggetto di facili critiche, bisogna anzitutto precisare che la campagna referendaria è stata esemplare. Certo, alcuni comportamenti politici non hanno fatto onore al dibattito, argomenti falsi o demagogici sono circolati in entrambi i campi, per esempio su Internet, senza possibilità di apportare correzioni o smentite, ecc. Ma ciò appartiene agli eccessi classici della democrazia e delle campagne elettorali. A dire il vero, a questo proposito si è avuta in generale una grande libertà di parola e chiunque ha potuto veramente in concreto farsi la propria idea. Così, per molti mesi, sono stati organizzati ovunque in Francia innumerevoli dibattiti pubblici, nelle scuole, nelle università, nei centri di incontro, nei municipi, nei caffé, alla televisione, in seno ai partiti politici, ecc. I libri più venduti sono stati quelli che presentavano il Trattato, o davano conto degli argomenti a favore o contrari. I giornali pubblicavano tutti i giorni articoli e lettere dei lettori su questo tema. Ho raramente visto una campagna altrettanto attiva e documentata (senza dubbio ancor più di quella per Maastricht nel 1992). In breve, il voto dei francesi è stato un voto convinto e basato su una discreta informazione. Non può quindi essere semplicemente cancellato o criticato. Non credo d'altra parte che un dibattito di tale qualità abbia avuto luogo in alcun altro Stato europeo.

Direi che nei fatti il maggior problema di questa campagna non era legato alle condizioni del dibattito. Il vero problema è stato quello del

quadro entro il quale siamo stati costretti a dibattere. Più precisamente, lo scoglio principale sul quale è naufragata la barca del referendum e dell'abbozzo di integrazione politica che esso proponeva è stato quello del vocabolario.

Il francese è stato per lungo tempo la lingua dei diplomatici e ai francesi è sempre piaciuto giocare con essa. Ma nel quadro di questa campagna essi hanno in qualche modo rifiutato le parole utilizzate che si chiedeva loro di approvare. La Convenzione Giscard proponeva agli europei un *Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*. Qualunque giurista freme davanti a questo modo di esprimersi, che mette sullo stesso piano trattato e costituzione e che fa passare l'uno per l'altra, nel pieno disprezzo della piramide delle norme di Kelsen. D'altra parte, molto rapidamente tutti hanno parlato di «Trattato costituzionale», che, dal punto di vista giuridico, è un'espressione ancor più infelice. Bene, i francesi hanno semplicemente rifiutato il fatto che i convenzionali e gli Stati membri che avevano sottoscritto il Trattato giocassero così con le parole e le utilizzassero senza logica. Più precisamente, i francesi li hanno presi nella loro stessa trappola.

Molti francesi hanno creduto, o voluto credere, di votare per una costituzione. Hanno quindi avuto nei confronti di questo Trattato le stesse pretese che avrebbero avuto nei confronti della legge fondamentale. Delusi, hanno votato no. Al contrario, coloro che analizzavano il Trattato come un vero Trattato non potevano accettare che fosse chiamato costituzione e che creasse un quadro politico degno, o quasi, di uno Stato. Hanno votato no. Quanto agli europeisti convinti, che volevano una maggiore integrazione ed erano pronti ad accettare la confusione tra trattato e costituzione, essi vedevano che non veniva proposto loro altro che un testo di compromesso che non giungeva a scegliere tra l'una o l'altra via, che non andava abbastanza lontano, e si sono rifiutati di perpetuare questa situazione di incertezza. Anche loro hanno votato no.

La prima lezione da trarre da questo referendum riguarda quindi i giuristi e i politici europei: non bisogna giocare con le parole e dunque con le speranze della gente, perché c'è il rischio di essere presi sul serio. È quello che hanno fatto i francesi.

Ciò detto, questa questione di linguaggio non è una semplice questione semantica o di strategia politica. I convenzionali volevano introdurre l'idea di una «costituzione» europea, cosa che di per sé non è criticabile. Ma non hanno osato trarne le conseguenze. Ora, quando si parla di costituzione o di trattato, le conseguenze dal punto di vista giuridico non sono le stesse. La prima delle sconfitte, in questo referendum, è quindi senza dubbio imputabile agli europei stessi, che non hanno saputo scegliere con chiarezza ciò che volevano. I francesi non hanno voluto dare il loro sostegno a un progetto che non rivelava chiaramente le proprie ambizioni.

Il problema fondamentale da risolvere, messo in evidenza dal «no» del referendum francese, è anzitutto quello di sapere esattamente qual è oggi l'obiettivo reale dell'integrazione europea e qual è la tappa che ci viene chiesto di superare. Tale questione si complica a causa dell'allargamento a 25, che integra nell'Unione Stati sempre più diversi dal punto di vista economico, politico e giuridico e i cui obiettivi sono talora addirittura contraddittori. Così, di fatto, le questioni che si pongono sono due: l'integrazione europea deve basarsi sull'adozione di un trattato oppure di una costituzione e, in ogni caso, questo testo deve unire tutti gli Stati o solo quelli che vogliano andare più avanti nell'integrazione politica? Dato che i lavori di questo convegno riguardano la prospettiva di un'integrazione europea a diverse velocità, è sotto questo angolo visuale che cercherò di analizzare la situazione, lasciando da parte il dibattito, peraltro fondamentale, sulla necessità stessa di una tale integrazione differenziata.

La prosecuzione dell'integrazione politica dell'Europa può in primo luogo realizzarsi nel quadro dell'Europa tradizionale, a partire dai Trattati come sono attualmente o modificati, organizzando le modalità di differenziazione tra gli Stati membri. Questa soluzione è la più pragmatica, ma comporta dei rischi che si tratta di identificare (I). Accanto a questa ipotesi, e soprattutto con l'ambizione di realizzare un'Europa federale, si colloca l'altra soluzione, quella di fondare l'Europa su di una vera costituzione. Ma la realizzazione di questa federazione impone di risolvere due problemi sottostanti, relativi alle sue dimensioni e alla procedura da adottare (II). La scelta a favore dell'una o dell'altra soluzione è anzitutto politica e senza dubbio dipendente da un contesto storico e geopolitico in evoluzione. Ma se ci si attiene all'ipotesi della costruzione di un'Europa federale *in seno* all'Unione europea, se quindi l'Europa a molte velocità porta a mettere in parallelo l'integrazione politica di alcuni e l'integrazione economica di tutti, si porranno gravi problemi giuridici relativi alla coesistenza dei due sistemi, che si tratterà di presentare brevemente nelle conclusioni. In effetti, dato che questi problemi al momento attuale sono troppo virtuali e troppo legati a soluzioni politiche che saranno concretamente adottate in futuro, è difficile stabilirne a priori le precise implicazioni giuridiche.

I. La differenziazione politica in seno ad un'Unione tradizionale.

Questo scenario è quello di una UE basata su di un trattato e non su di una costituzione. Esso permette di rispondere a due esigenze. Permette anzitutto una minore integrazione rispetto all'Europa federale e tutela quindi la sovranità nazionale. In questo quadro, in effetti, l'UE non ha che competenze di attribuzione limitate e, anche se il diritto europeo può sempre prevalere sui diritti nazionali, gli Stati membri non perdono totalmente la loro sovranità, sia in settori interni strategici sia a livello internazionale (per esempio la conservazione del seggio all'ONU). Inoltre, tale integrazione permette, in particolare attraverso il sistema dei protocolli, lo sviluppo di un'Europa a molte velocità con un trattamento diverso tra i vari Stati a seconda delle politiche in questione, per aggregazione di Stati che vogliono andare più avanti o per dissociazione di quelli che non vogliono seguire forme di integrazione più spinta.

Questa Europa tradizionale risponde quindi in gran parte ad una delle problematiche sollevate dal nostro seminario. Permette un'integrazione differenziata e può anche dar vita a cooperazioni di natura politica. Ma non è in grado di portare ad un'Europa di per sé stessa politica. In effetti, la differenziazione che essa comporta ha come conseguenza una instabilità all'interno dell'UE (a) o all'esterno di questa struttura (b) ed impedisce la creazione di un'organizzazione politica coerente. L'Europa a molte velocità di cui stiamo parlando non è altro che quella attualmente in vigore e che era parimenti prevista dal Trattato del 2004. Ma se dovesse essere consacrata dopo i no nei referendum francese e olandese, in assenza di un «piano B» bisognerebbe senza dubbio prevedere certi correttivi per prevenire un rischio crescente di disgregazione.

a) *La costituzione di un nucleo duro attraverso il diritto europeo.*

In ciascuno dei tre attuali pilastri dell'UE è prevista la creazione di «nuclei duri» che corrispondono sia alla dissociazione sia all'aggregazione di Stati a seconda delle materie considerate e che possono essere assimilati alla costruzione di un'Europa a molte velocità.

Così, nel quadro del primo pilastro, bisogna anzitutto citare la Zona euro. Nell'Unione a 25, questa zona raggruppa solo 12 Stati membri, lasciando da parte i 10 Stati che hanno aderito all'UE nel 2004 e così pure il Regno Unito e la Danimarca che hanno rifiutato la loro partecipazione e la Svezia, che non rispetta ancora i criteri di convergenza. Bisogna parimenti citare lo Spazio di Schengen, comunitarizzato dal Trattato di Amsterdam. Fanno parte di questo Spazio solo 13 Stati dei 25 dell'Unione (sono quindi esclusi i 10 ultimi entrati, ma anche l'Irlanda ed il Regno Unito), ai quali però si aggiungono la Norvegia e l'Islanda che non fanno parte dell'UE e dal 2006 la Svizzera che vi ha aderito in seguito al referendum tenutosi nel giugno 2005. Un caso simile si ritrova negli accordi di Dublino sul diritto d'asilo.

Nel quadro del secondo pilastro della politica estera e di sicurezza comune, bisogna prendere in considerazione essenzialmente le politiche di cooperazione rafforzata previste dall'articolo 27a e seguenti del Trattato sull'Unione europea modificato dal Trattato di Nizza. In questo quadro, il Consiglio autorizza la realizzazione di tali cooperazioni a certe condizioni ed il nucleo duro così costituito potrà non essere lo stesso da una cooperazione all'altra. Lo stesso vale per il terzo pilastro (articolo 40 e seguenti del Trattato sull'Unione europea), per cooperazioni scelte se del caso dalla Commissione ed accettate dal Consiglio, nel quadro della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale. L'articolo 11 del Trattato istitutivo della Comunità europea prevede parimenti queste cooperazioni nel quadro del primo pilastro, introducendo peraltro, in alcuni casi, un diritto di veto a favore del Parlamento europeo.

Più in generale, queste cooperazioni rafforzate sono previste per l'insieme delle politiche dell'Unione nel titolo VII del Trattato sull'Unione europea (articolo 43 e seguenti) e sono state riprese nel Trattato del 2004 (articoli I-44 e III-416). In questi casi è il diritto europeo stesso che qui inquadra la comparsa di uno o più nuclei duri nei settori di competenza dell'Unione.

Ma quali sono la natura o il valore di queste cooperazioni rafforzate? Occorre anzitutto osservare che in generale esse non sembrano utili nel quadro del primo pilastro, dove l'integrazione comunitaria è sufficientemente sviluppata o risponde a criteri essenzialmente oggettivi (per esempio criteri di convergenza) per dissuadere dall'andare ancora più lontano nell'integrazione. Nel quadro del secondo pilastro, bisogna osservare poi che sono vietate le cooperazioni rafforzate nel campo della difesa o in campi che abbiano implicazioni militari (art. 27b del Trattato sull'Unione europea). Orbene, sono proprio questi campi dotati di una connotazione politica particolarmente marcata quelli che potrebbero più facilmente portare ad un nucleo duro stabile. D'altra parte, il potere di selezione delle cooperazioni attribuito alla

Commissione, e se del caso al Parlamento (nel quadro del primo pilastro e, in certa misura, del terzo), sembra esercitarsi a detrimento della volontà degli Stati, cosa che può dissuadere dal loro uso. Più in generale, l'obbligo di un numero minimo di Stati per realizzare tali cooperazioni (8 nel Trattato sull'Unione europea, un terzo dei membri nel Trattato del 2004), l'incoraggiamento a far partecipare il massimo numero possibile di Stati (art. 43b del Trattato sull'Unione europea), l'esigenza che la cooperazione rafforzata non rechi pregiudizio al mercato interno e alla coesione sociale (art. 43e), uniti agli interventi per assicurare la coerenza con le politiche dell'Unione e della Comunità garantiti dalla Commissione e dal Consiglio (art. 45) o alla possibilità di rinvio al Consiglio europeo sembrano restringere in modo abbastanza considerevole l'utilizzo effettivo di queste cooperazioni da parte degli Stati membri, in particolare nei settori politici sensibili.

Non sembra quindi che nel quadro di queste cooperazioni rafforzate possa concretizzarsi un nucleo duro politico: il nucleo duro che esse generano o è chiamato a variare a seconda dei campi di cooperazione, o aspira ad aprirsi rapidamente a tutti gli Stati, oppure la differenziazione non è solo il frutto di una decisione spontanea degli Stati, ma corrisponde a una selezione operata dalle istituzioni europee o dai Trattati.

Al fine di favorire la possibile formazione di un nucleo duro politico, sembra quindi necessario modificare, se è ancora possibile, il contenuto di alcuni limiti. Per esempio, si tratterebbe di permettere queste cooperazioni rafforzate in campo militare, di abbassare o addirittura abolire la soglia minima di Stati, di rafforzare il potere di decisione degli Stati e forse anche il loro potere di derogare al diritto comunitario. Ma se si prevede un simile progresso in campi politici, bisognerebbe accettarne anche la contropartita democratica, consistente nell'intervento dei parlamenti e dei giudici nazionali ed europei, al fine di garantire in modo più certo l'accordo e i diritti degli individui; perché è fuori discussione la possibilità di costruire un'Europa politica che non sia sottoposta alle stesse regole di funzionamento delle società politiche.

Ma la costruzione di un'Europa politica sulla base di queste cooperazioni rafforzate porta a un doppio rischio. Se troppo favorite, queste cooperazioni possono semplicemente portare al crollo dell'unificazione europea attraverso la costituzione di alleanze intracomunitarie che possono contrapporre, al momento di prendere decisioni collettive in seno all'UE o alla CE, interessi corporativi all'interesse generale. Inoltre, tali cooperazioni potrebbero assumere forme troppo derogatorie rispetto al diritto comunitario, il che farebbe andare in pezzi l'unità giuridica che si ricercava. Se troppo inquadrate, invece, queste cooperazioni rischiano di scoraggiare gli Stati e di spingerli a realizzare azioni comuni mirate *al di fuori* del sistema dell'UE. L'Unione non riuscirebbe così a darsi una dimensione chiaramente politica, sotto il peso della concorrenza di queste altre alleanze. Queste, d'altra parte, non sarebbero in grado di sostituire efficacemente l'Unione né di servire da base per una nuova organizzazione a vocazione politica, perché si baserebbero su cooperazioni troppo variabili, puntuali, centrate su interessi troppo precisi e legherebbero tra loro membri che cambierebbero troppo a seconda delle cooperazioni. Non ci sarebbe più *un* nucleo duro, ma *molti* nuclei duri europei, il che rimanda alla situazione molto imperfetta delle alleanze del XIX e XX secolo, che non sono state capaci di impedire le guerre. Questo rischio sta chiaramente materializzandosi attraverso le cooperazioni interstatali che si moltiplicano sul terreno europeo.

b) *La costituzione di un nucleo duro politico attraverso trattati non comunitari.*

C'è un'altra ipotesi in concorrenza con la costituzione di un nucleo duro intracomunitario: quella dell'adozione di trattati al di fuori del quadro dell'Unione europea.

In questo caso vanno distinti due fenomeni. Il primo è quello dei *trattati firmati tra gli Stati membri dell'UE*, e previsti dal Trattato istitutivo della Comunità europea o dal Trattato sull'Unione europea per sviluppare o completare il diritto nelle materie di competenza dell'UE. L'articolo 293 del primo Trattato prevede l'adozione di tali trattati in materia di protezione delle persone, di doppia imposizione, di esecuzione delle decisioni giudiziarie, di regime societario, ecc. Pensiamo anche alle convenzioni Europol, Eurociel, a quella sui brevetti, a quella sui fallimenti. In realtà, questo diritto convenzionale intracomunitario, spesso chiamato «diritto complementare», è molto importante ed assicura una produzione normativa efficace quanto quella del diritto comunitario, al punto che consente talora di fare a meno del diritto comunitario. Però aggira il processo democratico sviluppato a partire dal Trattato di Maastricht ed in particolare il potere decisionale del Parlamento europeo. Parimenti, non è sistematicamente riconosciuta la competenza della Corte di giustizia. Infine, questi trattati hanno spesso come quadro materie a debole valore politico, anche se influenzano la vita di tutti i giorni.

Dal punto di vista dell'integrazione europea, questi trattati sono quindi al tempo stesso interessanti e pericolosi. Dando maggiore flessibilità alla produzione di norme europee, essi contribuiscono contemporaneamente ad offuscare l'immagine dell'Unione e la comprensione del suo diritto, rinviando troppo spesso a norme «europee» che non sono «dell'Unione». Che complicazione per l'imputato, che mancanza di leggibilità per i cittadini o per i nostri studenti! Per di più si pone un problema giuridico reale se uno Stato membro non ratifica tali trattati e si smarca quindi un po' dall'omogeneità europea. Sembra quindi difficile costruire una Unione europea politica su questi trattati.

Altra ipotesi: la costruzione di nuclei duri *al di fuori di qualsiasi legame diretto con l'UE*, sia per quanto riguarda le competenze, sia per quanto riguarda i membri coinvolti.

È, ad esempio, il caso tipico dell'Europa militare. Essa si basava in parte sull'UEO; a partire dall'Atto Unico del 1986, con i Trattati di Maastricht e di Amsterdam e la progressiva adesione degli Stati membri dell'UE a tale organizzazione, l'UEO è divenuta il «braccio armato» dell'Unione. Ma questa opzione è stata abbandonata dopo il Consiglio europeo di Colonia del giugno 1999, il Trattato di Nizza e la dichiarazione di Laeken del 2001. In effetti, si è scommesso su di una Unione europea che esprimesse essa stessa la propria politica militare comune, senza «subappaltarla» all'UEO. Ma le realizzazioni comuni a livello dell'UE continuano a non esistere. L'Unione europea di sicurezza e difesa (UESD), proposta nell'aprile 2003 da Germania, Belgio, Francia e Lussemburgo, con l'obiettivo di una maggiore autonomia nei confronti della NATO, è stata respinta da Stati membri più atlantisti, come il Regno Unito o la Polonia. Da allora, la politica militare comune è sostituita da un insieme di cooperazioni puntuali e multiformi: Eurocorpi (che raggruppano la Germania, il Belgio, la Spagna, la Francia e il Lussemburgo), Eurofor e Euromar (forza di reazione rapida creata dalla Convenzione del 5 luglio 2000, stipulata tra Spagna, Francia, Italia e Portogallo), il satellite militare Helios (finanziato dal Belgio, dalla Francia e dalla Spagna), ecc.

In un quadro diverso, bisogna citare la Convenzione di Schengen del 1985 e gli accordi di applicazione del 1990, inizialmente sottoscritti da 5 Stati certamente membri dell'UE, ma al di fuori di qualsiasi mandato comunitario, e che oggi raggruppano anche Stati non membri dell'UE.

Queste materie militari o di polizia possono prefigurare un'integrazione politica spinta, dando vita a legami che servano da modello alle

istituzioni europee. Ma rischiano anche di relativizzare totalmente la forza integratrice dell'UE. In effetti, questi trattati possono essere pensati come della *alternative* alle politiche europee comuni, e non come esempi. Soprattutto, producono alleanze mutevoli, su di un territorio che varia, aperto a Stati che possono non far parte dell'UE, cosa che può complicare seriamente il coordinamento politico e giuridico dei due sistemi, soprattutto quando strategie regionali si oppongono alle strategie collettive dell'UE. L'Eurofor potrebbe intervenire in uno Stato europeo contro il parere dell'UE? L'UE potrebbe richiedere all'Euromar di sostenere un intervento militare rifiutato dagli Stati che vi contribuiscono? Stati membri dell'UE rischiano in effetti di creare fra di loro delle associazioni capaci di opporre efficacemente i loro propri interessi all'interesse collettivo europeo (Benelux, Gruppo di Visegrad, Consiglio Nordico, progetto d'Unione franco-tedesca, ecc.). Possono anche volgersi verso alleanze che coinvolgono Stati non membri dell'UE (NATO, OSCE, Unione mediterranea) i cui interessi complicherebbero o farebbero concorrenza alle ambizioni dell'Europa. Se ciò avvenisse, all'UE non resterebbe che divenire nient'altro che un grande mercato economico e sociale completato, in campo politico, da queste altre alleanze evolutive. Se alcune di queste iniziative extracomunitarie possono in realtà essere reinserite nell'UE, sulla base dell'esempio della Convenzione di Schengen, comunitarizzata dal trattato di Amsterdam, molte cooperazioni militari o di polizia sembrano riguardare settori troppo sensibili per seguire la stessa sorte.

Queste ipotesi di alleanze offrono infine una prospettiva che interessa direttamente i nostri lavori. Sarebbe infatti possibile immaginare la firma di un nuovo trattato europeo che istituisce una *confederazione europea al di fuori dell'UE*. Questo trattato, sottoscritto dagli Stati che lo desiderino e si siano accordati tra loro, unirebbe le loro volontà nei settori militari e diplomatici, o anche economici e sociali, in un modo diverso dall'Unione e più consono alla loro volontà. Questa confederazione permetterebbe di rilanciare l'idea di un'integrazione europea sulla base di un nuovo progetto, e potrebbe costituire il nucleo iniziale di un futuro Stato federale europeo. Un tale scenario, tuttavia, rischierebbe di portare al dissolvimento dell'attuale Unione, dal momento che spingerebbe gli Stati dissidenti a uscirne per costituire appunto la nuova confederazione. In effetti, l'uscita di tali Stati dall'Unione semplificherebbe molto, dal punto di vista giuridico, le relazioni tra la confederazione e l'UE, che verrebbero regolate semplicemente in via diplomatica, al di fuori di qualsiasi controllo della Corte di giustizia delle

Comunità europee e di qualsiasi vincolo derivante dalla partecipazione alle istituzioni dell'Unione. Ma questa ipotesi, molto plausibile, di una nuova Europa confederale non deve far dimenticare l'obiettivo primo di un'Europa veramente federale, e che passa attraverso l'elaborazione di una costituzione a vocazione chiaramente politica.

II. L'integrazione politica in seno a un'Europa federale.

Il problema dell'Europa attuale riguarda la creazione di una «comunità» che non si basa su di una «comunione» preesistente. Questo problema si è in realtà posto alla maggior parte dei governanti storici dell'Europa fin dal Medioevo, al momento della costituzione degli Stati nazionali. Ma i mezzi sono cambiati. Ormai, i Poteri non possono più semplicemente imporre con la forza il loro ordine politico. La democrazia presuppone l'accettazione del progetto da parte della popolazione.

Ciò complica molto le cose se il progetto viene sempre presentato dal Potere «dall'alto». L'esempio migliore è senza dubbio quello del Parlamento europeo. Sebbene si supponga che esso sia il luogo della rappresentanza dei popoli europei, che garantisce l'espressione della loro volontà nel sistema democratico dell'Unione, è chiarissimo che i popoli europei non vi si riconoscono sempre. Il colmo dell'ironia consiste nel fatto che più il Parlamento europeo ottiene poteri e legittimità (codecisione, investitura e censura della Commissione, possibilità di adire alla Corte di giustizia, ecc.), meno i cittadini europei partecipano alla sua designazione. Si sa, il problema del Parlamento europeo non è quello del deficit democratico, oggi in gran parte colmato, ma è quello della sua credibilità. Per quale ragione? Perché anziché essere *fin dalla nascita* l'emanazione dei popoli, si è cercato di imporlo dall'alto. Ebbene, i popoli sono diffidenti: non vogliono che venga loro data la libertà, la democrazia: vogliono prenderla o darsela da soli (poiché essi sono il Sovrano).

È un po' lo stesso problema che si pone oggi nella costruzione di un'Europa federale. Il processo non può essere imposto dall'alto, ma deve provenire «dal basso», dove risiede la legittimità. Certo, l'iniziativa di dar vita a un processo federale passerà indubbiamente, a un certo punto, attraverso i poteri politici costituiti, nazionali e/o europei. Ma non dovrà negare la parola al popolo, altrimenti pagherà il prezzo di un disinteresse o di un rifiuto crescenti. È certamente una delle grandi lezioni da imparare dal referendum negativo francese.

Il problema di un'Europa federale è duplice: riguarda contemporaneamente il processo ed il contenuto della sua elaborazione. Ma questo doppio problema offre lui stesso le soluzioni che cerca, e permette allo stesso tempo di risolvere la questione delle dimensioni di questa federazione. In effetti, uno Stato federale si distingue da un'organizzazione internazionale per il fatto di possedere la «*Kompetenz Kompetenz*», cioè la competenza di determinare le proprie competenze, mentre un'organizzazione internazionale non può agire che nell'ambito delle competenze che le sono attribuite. Orbene, l'affermazione di una tale *Kompetenz Kompetenz* può derivare solo dal riconoscimento di un potere costituente, sede suprema della sovranità, e dunque dalla stesura di una costituzione, che, attraverso la sua adozione, trasferisce la sovranità dagli Stati al nuovo Stato creato.

Le condizioni relative all'adozione e al contenuto di una tale Costituzione (e non di un «Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa») sono conosciute dalle teorie classiche del diritto costituzionale, ma devono essere lette alla luce del referendum francese del 2005 (a). La procedura di adozione di questa Costituzione determinerà quasi naturalmente l'estensione spaziale della federazione creata. Ma se il territorio di questa federazione risulta poi diverso da quello dell'Unione, senza sostituirla, si porranno delicati problemi di coesistenza giuridica (b).

a) *L'adozione democratica di una costituzione federale.*

Il processo di elaborazione del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa è stato senza dubbio uno dei più democratici mai utilizzati dal 1951 in poi per elaborare un trattato europeo. La Convenzione Giscard era composta per due terzi da soggetti eletti dal popolo, appartenenti a tutte le famiglie politiche. I suoi lavori si sono aperti alla società civile attraverso l'audizione di esperti di tutti gli orientamenti, degli ambienti associativi, economici, politici, attraverso forum su Internet e diverse riunioni in ciascuno Stato, e ciò ha permesso di far emergere progetti molto diversi fra loro. Il testo finale è stato adottato, cosa rara, *per consenso* e non attraverso l'imposizione delle scelte di una maggioranza: i legittimi poteri politici di ciascuno Stato hanno potuto modificare questo testo finale, testo che è stato infine adottato dai popoli dei diversi Stati, sia direttamente attraverso referendum, sia indirettamente dai loro rappresentanti in parlamento.

E tuttavia, la campagna referendaria in Francia ha messo chiaramente in luce l'illegittimità di questa Convenzione e di questa proce-

dura per redigere una «costituzione». Certe argomentazioni a questo proposito potevano essere in malafede. In Francia numerose costituzioni sono state redatte da piccoli gruppi di esperti, a cominciare da quella della V Repubblica, o da assemblee che non erano giuridicamente delle Costituenti (nel 1791, 1814, 1830 e 1875). Ma non è servito a niente: i francesi hanno rifiutato di vedersi imporre un testo che non avevano potuto influenzare essi stessi fin dall'origine e che si chiedeva loro di ratificare senza condizioni. Hanno votato «no» tanto contro il testo stesso quanto contro la procedura utilizzata, che li trasformava in un semplice organo di *registrazione*.

Le esigenze della democrazia moderna e l'obbligo di ottenere l'accordo del Sovrano, soprattutto in un campo così cruciale come quello della creazione di uno Stato federale, obbligano dunque a ripensare tutta questa procedura costituzionale. Se la costituzione è imputata ad un costituente, a un Sovrano, è necessario che esso sia ben presente durante il processo di adozione. Allora si pongono due problemi: chi è il costituente in Europa e come sollecitarlo?

Alla prima domanda, e nel quadro di Stati già costituiti, la teoria classica risponde: il Popolo (eventualmente considerato come Nazione). Nel contesto europeo, la realtà è quella di una *pluralità* di popoli, cosa che toglie al concetto una buona parte della sua forza costituente. Allora nel quadro del Trattato del 2004 è stata sviluppata un'altra ipotesi, espressa nel suo articolo 1 che fa riferimento alla «*volontà dei cittadini e degli Stati d'Europa*». Gli Stati Uniti d'Europa, o Europa unita, avrebbero quindi un doppio costituente dovuto alla loro natura federale: i cittadini *e* gli Stati. Ogni costituzione dovrebbe quindi riservare uno spazio a queste due facce del costituente. Questo è stato d'altra parte il caso immaginato per l'adozione del Trattato del 2004, scritto da una Convenzione relativamente democratica, corretto dagli Stati, ed adottato direttamente o indirettamente dai popoli.

Questa tesi è molto interessante. Riattualizza i fondamenti della democrazia e tiene conto della complessità del mondo moderno e del ruolo decisivo dei poteri esecutivi. Mi sembra tuttavia piuttosto pericolosa. In realtà infatti essa riconosce un potere importante alle autorità contro le quali sono state giustamente inventate le regole della sovranità contemporanea. Se l'affermazione della sovranità del popolo ha come scopo quello di limitare i poteri dei governanti, la doppia sovranità espressa nel Trattato del 2004 ristabilisce invece il potere fondamentale di queste autorità esecutive ed aumenta il rischio che il potere statale sia esercitato contro il popolo. Questa soluzione può quindi suscitare una crescente diffidenza da parte dei popoli che vedrebbero le loro scelte democratiche rimesse in causa da ragioni di Stato e da altre strategie degli apparati. Orbene, la costruzione di una federazione richiede anzitutto il ristabilimento della fiducia tra i cittadini e le autorità nazionali ed europee.

Senza pretendere di consacrare qui una teoria assoluta del potere costituente europeo, mi sembra però necessario, per ristabilire questa fiducia, ritornare alle ricette classiche del diritto costituzionale: la *convocazione di un'Assemblea costituente eletta* dai cittadini d'Europa. Questa Assemblea avrebbe il compito di redigere un testo da sottoporre successivamente a ratifica in ciascun paese con referendum o per approvazione da parte dei parlamenti nazionali, senza modifiche da parte degli Stati o delle istituzioni europee che turberebbero l'espressione della volontà popolare. Questa soluzione richiede però di precisare alcuni aspetti.

In primo luogo, si tratta di determinare l'origine stessa di questa iniziativa. La decisione di convocare un'Assemblea costituente e di prevedere l'elezione dei suoi membri dovrà sicuramente essere presa a livello europeo, sia attraverso un consenso generale a livello degli Stati membri stessi, sia dai soli Stati interessati. In quest'ottica, va presa in considerazione qualsiasi azione che vada in tal senso: petizione popolare lanciata attraverso i mezzi di comunicazione di massa, Internet e i decisori di tutti gli orientamenti o personalità di rilievo, e sostenuta da manifestazioni in tutt'Europa, progetto avanzato da alcuni Stati, proposta del Parlamento europeo o di qualsiasi altra istituzione europea, ecc. È anche chiaro che una sola di queste iniziative non sarebbe sufficiente e che tutto il processo dipenderà fortemente dal contesto economico, politico e sociale e dalla necessità percepita dagli attori politici di questa federazione. I pii discorsi che hanno già preso in considerazione questa ipotesi (Joschka Fischer o Jacques Chirac) non devono creare illusioni: senza la pressione della società civile o delle emergenze economiche e sociali, resta difficile affidare l'iniziativa di questo processo ai soli uomini di Stato che avrebbero proprio tutto da perdere in una federazione che li priverebbe del loro potere personale.

La convocazione di una Assemblea costituente implica anche un certo rischio, quello di veder produrre un testo molto diverso dalla volontà degli esperti europei e dei politici degli Stati. Tale Assemblea potrebbe addirittura scrivere un testo che non sarebbe il migliore per l'interesse europeo, ma che sarebbe il risultato di difficili ed insoddisfacenti compromessi tra i suoi membri. Ma il rischio è il fondamento

stesso della democrazia, che si basa sul riconoscimento della capacità e della legittimità dei popoli per quanto riguarda la scelta del proprio destino, al di là di calcoli razionali.

Certo, l'elezione di un'Assemblea costituente non è giuridicamente necessaria per elaborare una costituzione, ma si impone dal punto di vista politico. Per di più presenta vantaggi teorici e pratici: la redazione di una costituzione da parte di tale Assemblea permetterebbe anzitutto di aggirare le limitazioni imposte dagli Stati stessi, Stati che dal 1951 in poi hanno prodotto trattati sempre più complessi per proteggere la propria autonomia, come dimostrato dal Trattato di Maastricht. Un testo elaborato dai rappresentanti dei cittadini europei, che non hanno da difendere gli stessi interessi degli Stati, avrebbe senza dubbio il merito di una maggior semplicità. Per di più questa Costituente potrebbe, eventualmente, andare ben più avanti nell'integrazione federale che non gli Stati, dato che i poteri statali non arrivano veramente mai ad autosacrificarsi a vantaggio di un'entità superiore.

In termini di democrazia, l'elezione di questa Costituente permetterebbe anche di contarsi, cioè di fare l'inventario a grandezza naturale di tutte le diverse correnti pro o antieuropee presenti negli Stati membri, perché non sarebbe in fin dei conti legittimo creare una federazione molto integratrice se i popoli si rivelassero piuttosto nazionalisti. Questa elezione darebbe quindi il tono della futura Europa in funzione non di progetti di corridoio, ma delle aspirazioni dei cittadini. Infine, permetterebbe soprattutto ai cittadini di appropriarsi del progetto europeo, di divenirne in un certo senso gli autori, il che corrisponde bene alla logica costituzionale.

È impossibile prevedere quale tipo di federazione sarà scelto da questo costituente sovrano. Ci sono in realtà tante federazioni quanti sono gli Stati federali, e le scelte europee dipenderanno in gran parte dai rapporti di forza che in seno all'Assemblea costituente si stabiliranno tra i diversi eletti e partiti politici. D'altra parte, non esiste una definizione materiale di costituzione. Un tale testo può contenere disposizioni di qualsiasi natura. Ma, senza dubbio, il contenuto di questa costituzione dovrà tener conto dell'esperienza del referendum francese del 2005 e delle critiche sollevate nel corso dei dibattiti, che permettono di definire il quadro generale di questo testo fondamentale.

I partigiani del «no» al Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa si sono trovati il compito molto facilitato: bastava mostrare loro il testo perché tutti gli spettatori sorridessero vedendo che si richiedeva loro di adottare con piena cognizione di causa un mattone di

800 pagine. Accanto ai 448 articoli del Trattato (!), c'erano decine di pagine per regolare casi particolari e dettagli attraverso protocolli, allegati, accordi di circostanza, ecc. Coloro che conoscevano un po' meglio il testo, vi leggevano che la Parte I annunciava delle istituzioni, a proposito delle quali dava dettagli pratici (ruolo, funzionamento), ma poi rinviava, talora con aspetti contraddittori, a una Parte III che trattava delle politiche, ma anche degli organi e delle istituzioni. Quindi una doppia localizzazione che non semplificava la lettura.

È evidente che una Costituzione deve essere un testo abbastanza semplice che concretizza il patto politico, sociale ed eventualmente economico che un costituente dà a sé stesso. Deve prevedere delle istituzioni legittime, il loro funzionamento ed i rapporti tra di esse, così come i fondamenti che inquadrano le loro azioni (articolo 16 della Dichiarazione francese dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789). In un quadro federale, la costituzione deve anche prevedere le competenze riconosciute a ciascun livello, federale e federato, nonché gli organi incaricati di farle rispettare. Essa si limita quindi a descrivere i principi essenziali del funzionamento della società politica che ha creato, e deve in seguito lasciare agli attori previsti la cura di mettere in pratica questi principi o di agire sulla base di essi. Una costituzione non può pregiudicare le politiche che saranno scelte successivamente dagli organi costituiti.

Dovrebbero quindi per esempio scomparire le politiche obbligatorie previste dal Trattato che impediscono di prendere in considerazione altri tipi d'azione in funzione dei risultati elettorali. Il caso tipico è quello della politica obbligatoriamente antiinflazionistica della BCE. Analogamente, la severità dei criteri di convergenza dell'euro o l'assoluto divieto di aiuti pubblici sembrano fuori posto in un testo costituzionale, perché si oppongono all'applicazione di altre strategie politiche per esempio di tipo keynesiano o a certe specifiche redistribuzioni della ricchezza. Se la legge fondamentale può ben contenere disposizioni fiscali o economiche, essa non deve riassumersi solo in queste, né limitarsi ad alcune di esse. Dovrebbe presentare fin dai primi articoli, e non nella Parte II, i diritti fondamentali che inquadrano la politica della federazione. Una costituzione è anzitutto un patto politico, e non una raccolta di dogmi economici che perfino gli Stati più liberisti, come gli USA, non applicano e che non fanno certo sognare i cittadini. Nei suoi contenuti, questa costituzione federale europea dovrà quindi sicuramente ispirarsi all'esperienza delle costituzioni federali classiche di diversi Stati europei, di più facile comprensione per i cittadini.

b) *Una federazione concorrente o complementare all'UE?*

La creazione di una Federazione europea pone diversi problemi relativi ai suoi rapporti con l'Unione europea, in particolare per quanto riguarda i membri e la ripartizione delle competenze. Se è l'Unione nel suo insieme che diventa federale, la questione non si pone. Avviene solo la trasformazione di uno stesso organismo con gli stessi membri. Le complicazioni sorgono se le due istituzioni sono distinte, pur coesistendo nello spazio europeo. Ebbene, questa distinzione è proprio quella che viene presa in considerazione nel quadro dell'integrazione di un'Europa a molte velocità.

Il primo aspetto di questa coesistenza risiede nella concorrenza territoriale che potrebbe manifestarsi tra i due organismi. Ma ciò, in fondo, non dovrebbe costituire un problema. Sembra abbastanza futile voler predeterminare la dimensione futura di quest'Europa costituzionale. I progetti di federazione tra gli Stati della zona euro, tra tali e tal altri Stati storicamente fondatori o affini per somiglianza culturale, economica o sociale sono doppiamente ingannevoli. Da una parte, programmano un'Europa razionale, pensata «dall'alto» secondo criteri tecnici e che sarebbe imposta ai cittadini, ai quali verrebbe solo richiesto di convalidare scelte fatte al di sopra delle loro teste. È questo metodo che è stato rifiutato dal referendum francese del 2005 e che non bisogna tornare ad utilizzare. D'altra parte, l'Europa proposta con questo metodo è quella della somiglianza che rifiuta la scommessa politica della differenza, raggruppando solamente gli Stati che si suppongono essere abbastanza omogenei. Orbene, una federazione è anzitutto un patto politico che raggruppa Stati che hanno la stessa volontà politica di riunirsi al di là delle loro differenze. È appunto la volontà dei cittadini di associarsi al progetto e di condividere lo stesso passo che deve prevalere al momento di questa costruzione federale, al di là dei criteri matematici e razionali dei burocrati dell'Europa.

Sarebbe immaginabile un'Italia senza la Puglia, troppo povera e troppo differente culturalmente dalla Lombardia per far parte dello stesso insieme? Sarebbe possibile ricomporre la Germania escludendo un certo Land che non corrisponde ai criteri di efficienza previsti da una federazione più competitiva? E che cosa direbbero l'Italia o la Francia se i tecnocrati di Bruxelles spiegassero loro che la loro situazione politica ed economica interna non permette di conservarle nel «nucleo duro» dell'integrazione politica? Lo si vede chiaramente: se l'unità politica deve prendere in considerazione le differenze economiche troppo importanti tra i suoi membri, essa tuttavia non può basarsi esclusivamente su calcoli di performance che impoveriscono il dibattito e portano a sacrificare popolazioni di buona volontà a vantaggio di cifre e di schemi. Questi calcoli preliminari sono esattamente il contrario di una federazione politica credibile, tanto più che tali piani che dividono preliminarmente l'Europa continuano a non risolvere le questioni di procedura, di iniziativa, di elaborazione e di ratifica del progetto, che rischierebbe anche in questo caso di fare a meno dei cittadini.

Occorre quindi tornare alla fiducia iniziale nei cittadini sulla quale deve basarsi qualunque progetto di questa portata e lasciar loro la libertà di decidere da soli. Bisogna lanciare un progetto generale di creazione di una federazione. Ciascuno Stato dell'Unione deve pronunciarsi sulla propria volontà di farne parte, attraverso un referendum o una legge parlamentare. La posta è talmente alta che una prima selezione si farà da sola. Possiamo scommettere che gli Stati che mostrano maggior volontà e sincerità nei confronti del progetto federale saranno ben diversi da quelli immaginati a priori. Negli Stati favorevoli verranno organizzate le elezioni per una Assemblea costituente. L'Assemblea produrrà un testo che sarà successivamente proposto direttamente all'approvazione dei cittadini degli Stati partecipanti, senza ritocchi da parte di istituzioni nazionali o europee. Si può anche immaginare la regola, per maggior sicurezza, che se il testo è respinto da più di due terzi degli Stati, esso dovrà essere riscritto (eventualmente da una nuova Assemblea costituente). Ma se più di due terzi voteranno a suo favore, attraverso un referendum o una legge parlamentare, la federazione sarà costituita automaticamente tra di loro, lasciando fuori gli Stati che si sono rifiutati di ratificare il progetto. Non c'è da preoccuparsi di una federazione territorialmente non continua, come dimostrano gli Stati Uniti d'America con l'Alaska, o la Grecia nell'Unione dal 1981.

Bisogna in realtà uscire dalla cultura del risultato a qualunque prezzo. La Convenzione Giscard aveva immaginato di poter imporre il suo Trattato a tutti in caso di voto favorevole da parte di una maggioranza qualificata di Stati, il che equivale a imporre un testo a delle popolazioni che l'hanno rifiutato. Ma se una federazione è un patto di fiducia, bisogna accettare i voti negativi, pur permettendo di avanzare a coloro che lo vogliono. Il supposto «nucleo duro» deve potersi costituire da solo attraverso la scelta di cittadini sovrani. Per fare un esempio, alcuni progetti propongono di costruire l'Europa federale a partire dagli Stati della zona euro. L'idea è buona, ma deve essere rovesciata: non è la zona euro che deve precondizionare la federazione,

ma la federazione che deve imporre l'adozione dell'euro. Ciò apre di fatto la partecipazione agli Stati attualmente esclusi da tale zona, imponendo loro tuttavia alcuni vincoli economici necessari, che i cittadini accetteranno oppure no di subire. È la politica che deve comandare l'economia e non viceversa. «L'intendance suivra», come diceva il Presidente de Gaulle. L'Europa che ne risulterà sarà tanto più forte in quanto sarà costruita sulla volontà, sul reale desiderio di vivere insieme, e non sui calcoli di esperti che si sono spesso sbagliati.

Per questo, è molto probabile che il territorio della federazione sarà distinto da quello dell'Unione. Ciò porta a molteplici conseguenze ciascuna delle quali presenta diverse ipotesi nel quadro della coesistenza dei due organismi.

Per quanto riguarda le competenze, per esempio, sono aperte molte opzioni: o l'Unione rinuncia alle sue competenze di natura politica (come la difesa, la creazione di un sistema giurisdizionale integrato, la creazione di una polizia federale, ecc.) a favore dalla sola federazione, oppure l'Unione conserva competenze relative al secondo e terzo pilastro, e la federazione interverrà in seno all'Unione al posto dei suoi Stati membri sulla base del principio di diritto internazionale della successione degli Stati nei trattati. Nel primo caso, è parimenti possibile immaginare la fusione tra la CE e l'EFTA, che finirebbero per assomigliarsi troppo, con la CE che porta tuttavia un «supplemento d'anima» all'EFTA attraverso le sue politiche in materia di ambiente, di formazione, di salute, ecc. D'altra parte, il principio della Kompetenz Kompetenz dello Stato federale presuppone anche una ridefinizione delle competenze esercitate dall'Unione, compreso il primo pilastro, sia che lo Stato federale possa intervenire anche in questi campi, sia che accetti di delegarne la gestione all'Unione in determinati casi da definire (problemi dell'agricoltura, della ricerca scientifica, ecc.), sia infine che rispetti la totalità dell'acquis communautaire aderendo all'Unione e piegandosi come tutti gli altri Stati alle esigenze dei Trattati e della giurisprudenza in vigore.

È parimenti possibile immaginare una modifica sostanziale dell'organizzazione dell'Unione. Lasciando che la federazione si curi di una integrazione molto avanzata in campo politico e giuridico, questa Unione si baserebbe su nuovi trattati al tempo stesso più unificanti (che non implicherebbero il ritorno ad un diritto «complementare» poco leggibile), ma anche più rispettosi della sovranità degli Stati, attraverso la previsione di processi decisionali semplificati e in campi limitati. L'Unione potrebbe allora aprirsi più facilmente ad altri Stati,

fino a contare forse 45 membri (i membri del Consiglio d'Europa meno la Russia) nel quadro di un grande mercato semplificato e dotato eventualmente di una moneta unica, ma che non farebbe paura agli Stati raggruppati nella federazione, che avrebbero le proprie politiche. In quest'ottica, si porrebbe anche la questione della fusione tra l'UE e il Consiglio d'Europa.

Riflettere su questi aspetti è senza dubbio un po' prematuro, perché molti di essi dipendono dalle risposte federali che saranno date da una Assemblea costituente di là da venire. Detto questo, saranno senza dubbio le soluzioni più economiche e più semplici quelle che emergeranno dai dibattiti. La prospettiva di redigere una Costituzione federale *e* di riscrivere totalmente i Trattati europei può effettivamente scoraggiare dallo scegliere soluzioni più perfette o ambiziose, ma anche più complesse. Così è forse meglio concentrarsi sul metodo, sulla procedura, che non sull'obiettivo, come l'arciere zen. È la scelta di affidare la ricerca delle soluzioni ai cittadini sovrani e ai loro rappresentanti che deve prevalere su tutti i piani immaginabili, che saranno elaborati al momento opportuno. In ogni caso, è ben noto che nel diritto ogni problema trova la propria soluzione, che verrà poi messa a punto.

Vale la pena di prendere in considerazione un ultimo punto, che da un certo punto di vista semplificherebbe le difficoltà giuridiche. Si tratta della prospettiva, già intravista a proposito di una eventuale confederazione europea, della creazione di una *Federazione europea al di fuori dell'UE*, i cui membri uscirebbero dell'Unione europea per concentrarsi unicamente sulla propria evoluzione. Esclusi dal controllo della Corte di giustizia e della Commissione per la loro non ottemperanza agli obblighi comunitari, questi Stati ritroverebbero la pienezza delle loro competenze da ridistribuire nel quadro della nuova federazione e potrebbero riconsiderare i loro rapporti con gli altri Stati europei e con l'Unione in piena autonomia. Questi rapporti non potrebbero ignorare la storia e la geopolitica, ma, situandosi al di fuori del quadro dell'acquis communautaire e delle decisioni collettive, darebbero al confronto Federazione-Unione una nuova dimensione che è ancora difficile da immaginare. Questa profonda divisione, che influenzerebbe senza dubbio tutto l'equilibrio europeo e perfino mondiale, non è così improbabile. E le sue conseguenze a catena ci obbligano anche a pensare questo problema del federalismo e dell'integrazione differenziata con molta prudenza. Ad andare troppo avanti si finisce per tornare indietro e andare troppo velocemente porta talvolta a perdere delle opportunità.

Tutto sommato, questo studio si può chiudere con un simbolo semantico. Bisognerebbe chiamare la federazione così immaginata «Stati Uniti d'Europa», sulla scia di Victor Hugo e di Winston Churchill, ma con un parallelo troppo evidente con gli Stati Uniti d'America che nuocerebbe alla sua identità, o non sarebbe meglio piuttosto parlare di «Europa unita», mettendo l'accento sull'unità prodotta e sulla solidarietà tra i suoi membri, raggruppati in una stessa entità, che hanno scelto di rendere più visibile? Anche qui parecchie risposte giuridiche devono cedere il passo alle scelte politiche che verranno fatte.

L'attuabilità degli Stati Uniti d'Europa in una Unione europea allargata

RALPH ALEXANDER LORZ

I. La crisi dell'Europa come progetto politico.

Nell'antica Roma, un detto comune sottolineava la breve distanza che separava il Campidoglio — dal quale Roma era governata — dalla rupe Tarpea — da cui i traditori erano fatti precipitare; in realtà, la rupe costituisce la parte occidentale del colle del Campidoglio e quindi con pochi passi si passava dal potere alla morte. Sembra che i romani già conoscessero quanto poi è diventato un'osservazione comune: la stretta vicinanza tra successo e fallimento. E questa osservazione è vera anche nel caso dell'Unione europea. Essa rappresenta un esempio di successo senza precedenti nella storia: Stati che hanno combattuto tra loro acerrime guerre hanno unito le proprie forze per creare una comunità di pace e di prosperità. La guerra tra di loro è divenuta inconcepibile e il Mercato comune ha assicurato una continua crescita del loro standard di vita. Non dovrebbe sorprenderci il fatto che questo successo abbia fortemente attratto fin dall'inizio i suoi vicini: la costante crescita delle Comunità europee prima e dell'Unione poi hanno quindi rappresentato un naturale sviluppo. L'unificazione europea che questo processo comporta ha quasi raggiunto il suo completamento quando i dieci nuovi Stati membri, tutti sfuggiti al blocco comunista, sono entrati nell'Unione nel 2004. E tuttora la forza di attrazione esercitata da questa Unione nei confronti degli Stati esterni non sembra esaurita, come dimostrano le numerose richieste di adesione ancora pendenti — di cui quella della Turchia rappresenta solo l'esempio più in vista.

Eppure, mentre l'Unione europea mantiene la propria capacità di attrazione per gli esterni, ciò non è più vero per quanto riguarda il rapporto con i propri cittadini. Come hanno chiaramente dimostrato i referendum costituzionali in Francia e in Olanda, il sostegno interno nei suoi confronti minaccia di svanire. Di questo fenomeno sono state date molte spiegazioni. Tuttavia, come ha osservato il Primo Ministro belga,

Guy Verhofstadt, tutte possono essere ricondotte all'esistenza di una insicurezza di fondo caratterizzata da sentimenti di paura e di dubbio, che sono ampiamente diffusi tra i popoli di molti dei «vecchi» Stati membri (1). In Germania, per esempio, «l'idraulico polacco» è arrivato a rappresentare il simbolo del timore che la manodopera proveniente dagli Stati appena entrati possa sottrarre posti di lavoro. L'attuale situazione dei nostri sistemi di sicurezza sociale, contrariamente al loro nome, tende ad alimentare questa insicurezza, sebbene ciò non sia certo colpa dell'Europa. Lo stesso si può dire per il crimine organizzato, dato che la gente è convinta che l'apertura dei confini di cui noi tutti beneficiamo facilita anche le attività transfrontaliere dei criminali. Ed infine non bisogna sottovalutare il fatto che almeno una grossa parte dei popoli europei teme di perdere ciò che considera la propria «identità» (2).

Così, come in molte altre situazioni storiche, spesso il massimo del successo contiene i semi del fallimento, come dice l'equivalente tedesco del proverbio romano sopra citato. Nel nostro caso, è appunto l'impressionante allargamento dell'Unione europea, spinto dal suo successo senza precedenti, che ora mette in pericolo il suo ideale iniziale, cioè la creazione di una entità politica unificata. Il possibile accesso della Turchia segna il punto culminante di questo sviluppo: se la Turchia venisse accettata — e nel lungo termine questa sembra l'ipotesi più probabile — neppure gli Stati dell'ex-Jugoslavia e nemmeno l'Ucraina potrebbero essere tenuti fuori. Così, è probabilmente realistico prevedere che di qui a dieci anni gli Stati membri dell'Unione europea coincideranno sostanzialmente con quelli del Consiglio d'Europa. Ciò non è un male in sé, tutt'altro: la creazione di una zona di libero scambio e infine di un Mercato comune che va dall'Anatolia alla Groenlandia potrebbe dare una notevole spinta alle economie europee in generale e di conseguenza consentire all'Europa di mantenere il suo posto nella competizione economica globale, tenuto conto in particolare delle dimensioni degli altri grandi protagonisti di tale mercato, quali gli Stati Uniti, la Cina e l'India (3).

Ma come unità politica, questa Unione europea non funzionerà. Una unità politica in questo contesto deve essere capace di agire in modo collettivo perseguendo un interesse comune, anche quando, in singoli casi, esso contrasta con gli interessi nazionali di determinati membri. Tale capacità presuppone che i membri concordino su di un interesse comune e vogliano assoggettarsi alla formazione di una volontà generale. Sembra ovvio che ciò sia fonte di tensioni e che quanto più numerosi sono i membri coinvolti, tanto più difficile sia fronteggiare

queste tensioni. Con 35 o 40 membri in un futuro non lontano, è difficile immaginare come questo problema possa essere affrontato in modo convincente. Per quanto riguarda l'idea dell'unificazione politica, l'Unione diventerà quindi preda di quello che è stato chiamato uno «strategic overstretch» (4).

Questa analisi sottolinea il punto di partenza di qualsiasi tentativo di far ripartire il progetto europeo, per tornare all'idea originaria di un'entità politicamente unificata all'interno del continente europeo. Dato che l'Unione europea nelle sue attuali dimensioni non sarà capace di svilupparsi in tale entità politica unificata, sono necessari nuovi modelli di integrazione al fine di perseguire questo obiettivo. E, indipendentemente dal problema se sia davvero necessario un nuovo Stato per raggiungerlo — problema che solleva reazioni tanto numerose e forti, benché razionalmente infondate, e che perciò sarà qui tralasciato —, sembra molto chiaro che tutti questi modelli debbano infine produrre qualche tipo di struttura federata, indipendentemente dalla forma organizzativa che presenterà. Creare questa struttura risponderà a due obiettivi: primo, renderà l'Europa capace di azione politica comune, come sopra indicato; secondo, di conseguenza, i cittadini europei perderanno, almeno si spera, i loro sensi di paura e di dubbio se vedranno che l'Europa può davvero dare risposte a quelle che essi considerano come minacce, in particolare la perdita di posti di lavoro, la riduzione della sicurezza sociale e il crimine organizzato. Naturalmente, la creazione di questa Europa richiede che i cittadini siano preventivamente convinti a sostenere questo progetto, il che è già una sfida in sé stessa, e mette in luce il problema del loro coinvolgimento in qualsiasi processo di costruzione politica. Infine sembra inevitabile concludere che questa Europa unita — gli «Stati Uniti d'Europa», come saranno definiti qui in mancanza di un termine più adatto — includerà certamente un numero di Stati minore di quello degli attuali membri dell'Unione, il che solleva la questione del suo rapporto con quanti rimarranno fuori.

II. Le sfide per la creazione degli Stati Uniti d'Europa.

Quali sono le aree politiche nelle quali una «federalizzazione» di questo tipo è particolarmente necessaria? Un rapido sguardo alla struttura dell'Unione europea rivela immediatamente che la mancanza di coesione politica è maggiormente evidente nel secondo e nel terzo pilastro, cioè nella Politica estera e di sicurezza comune e nel-

l'area comune di libertà, sicurezza e giustizia, mentre, nel primo pilastro, cioè nella Comunità europea, le carenze sono meno evidenti. Il cosiddetto «metodo comunitario», che dà corpo allo specifico concetto europeo di sovranazionalità, già contiene un gran numero di elementi federali (5). La Comunità gode di ampie competenze riguardo alla realizzazione del Mercato comune e competenze quasi esclusive nel settore agricolo e in quello della politica commerciale comune (6). La maggior parte delle decisioni in quest'area possono essere prese a maggioranza qualificata, che preclude l'esistenza di un reale potere di veto da parte di un qualsiasi Stato membro e la Comunità è generalmente in grado di promulgare leggi che si applicano direttamente agli Stati membri e non richiedono quindi ulteriori adempimenti. Tutte queste caratteristiche non sono poi tanto lontane da quelle di uno Stato federale e la storia dei successi della Comunità proprio in questi campi prova ampiamente che finora i suoi meccanismi hanno funzionato.

Tuttavia perfino nel primo pilastro rimangono parecchi problemi. Quello centrale consiste probabilmente nella discrepanza tra l'unificazione monetaria da una parte e la divergenza delle politiche economiche e sociali dall'altra — un problema che riemergerà in qualsiasi tentativo di creare gli «Stati Uniti d'Europa», a meno che questa nuova entità non coincida esattamente con l'eurozona, aspetto che riprenderemo in considerazione alla fine di questa analisi (7). Per il momento, basti notare che l'introduzione di una moneta europea comune — certamente l'elemento più tangibile e di larga portata dell'integrazione europea dopo i Trattati di Roma — non è stata accompagnata dalla creazione di una corrispondente politica economica e sociale a livello della Comunità. La politica economica della Comunità, se si tralascia il cosiddetto Patto di stabilità, data la sua specifica rilevanza per la sola Unione monetaria, si limita ad alcune direttive e al metodo legalmente non costrittivo della «coordinazione aperta» (8). E lo stesso è sostanzialmente vero per la politica sociale europea, che in larga misura si limita a definire il livello minimo delle condizioni di lavoro e a imporre criteri di sicurezza sul lavoro (9).

Questa discrepanza ha incontrato fortissime critiche fin dall'inizio e soprattutto molti economisti hanno considerato l'euro condannato in partenza, perché un'unione monetaria priva di una solida politica economica e sociale alla sua base sembra destinata al fallimento (10). Fortunatamente, finora la storia dell'euro ha sfidato queste cupe previsioni, ma ciò non deve spingerci a scartarle con troppa facilità: perché se le

situazioni economiche e sociali degli Stati membri che ne fanno parte diventassero troppo diverse, la Banca centrale europea non sarebbe più in grado di individuare una politica monetaria che corrisponda ai bisogni di tutti. Qualche avvisaglia di questo dilemma esiste già: mentre la maggiore delle economie europee, quella tedesca, ha languito per anni ed avrà bisogno almeno ancora per un po' di tempo di bassi tassi di interesse, la Banca centrale deve anche tener conto del fatto che alcune delle economie degli Stati membri più piccoli sono già «surriscaldate» ed hanno bisogno di essere frenate.

Il problema qui descritto è esacerbato dal fatto che il campo della politica economica e sociale è proprio quello in cui l'attuale performance dell'Europa in generale non è affatto soddisfacente (11). Di certo, la creazione di una politica europea unificata in questo settore da sola non garantisce che tale performance migliori; anzi, se si realizzasse una cattiva politica comune, dalla quale gli Stati membri non potessero più deviare, l'insieme degli «Stati Uniti d'Europa» sarebbe in grave pericolo. Tuttavia, una volta che la decisione fondamentale in favore di una unione monetaria è stata presa, è semplicemente ragionevole affiancarle anche una politica economica e sociale coerente. Questo non deve equivalere ad armonizzare o a tentare di fondere sistemi di sicurezza sociale nazionali tra loro incompatibili, ma gli «Stati Uniti d'Europa» avranno bisogno almeno di una strategia economica comune che assicuri una certa convergenza dello sviluppo economico dei suoi Stati membri. Ed è importante notare in questo contesto che l'Unione europea così com'è oggi semplicemente è priva delle competenze necessarie a questo scopo (12). Per completare il Mercato comune e per porre rimedio alle carenze che ancora sono presenti potrebbero essere necessarie ulteriori misure; ma, come dimostra l'infinito e vano tentativo di sviluppare uno schema comune per imporre tasse sul valore aggiunto, questo trasferimento di poteri si ferma molto prima di quanto sarebbe necessario per una convergenza delle politiche economiche nazionali.

Negli altri pilastri dell'Unione il risultato è ancora più ovvio, perché — in aggiunta ai fattori appena messi in evidenza — qui mancano completamente le caratteristiche tipiche della sovranazionalità, che sono almeno presenti nella Comunità europea. Cioè gli strumenti legali utilizzati in questi due pilastri normalmente non godono della diretta applicabilità all'interno degli Stati membri, e, per di più, le decisioni corrispondenti sono tutte soggette al requisito dell'unanimità, cosa che in un'Unione a 25 o più membri rende l'azione comune quasi impossibile

o almeno la riduce al minimo comun denominatore. Certo, il Trattato di Amsterdam ha introdotto qualche progresso a questo proposito perché ha trasferito all'ambito della Comunità europea considerevoli aree di regolamentazione che erano appartenute alla vecchia «Cooperazione nel campo della giustizia e della politica interna». Inoltre, la decisione quadro sul mandato d'arresto europeo e sulla sua applicazione all'interno degli Stati, sebbene il primo tentativo della sua applicazione in Germania sia stato un fallimento (13), dimostra che la «Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia criminale», come ora viene chiamato il terzo pilastro, sta effettivamente migliorando. Ma resta ancora una lunga via da percorrere prima che la prevista «area di libertà, sicurezza e giustizia» possa essere realizzata e, soprattutto, sembra impossibile, senza il trasferimento di ulteriori competenze a livello europeo, creare per esempio un effettivo servizio investigativo o un coordinamento della pubblica accusa o una comune regolamentazione dell'immigrazione.

Lo stesso vale per la Politica estera e di sicurezza comune. Le guerre dei Balcani hanno dimostrato quanto impotente possa essere l'Unione europea; la guerra in Iraq è stata un clamoroso esempio del fatto che l'Europa semplicemente non è ascoltata se non parla con una sola voce. Se si intende cambiare questo stato di cose, un'Europa unita avrà bisogno di un proprio Ministro degli Esteri — e deve trattarsi di qualcuno che abbia il potere di fare qualcosa, non solo di definire una situazione o di fare raccomandazioni; essa deve sforzarsi di ottenere un servizio diplomatico comune e infine una struttura di difesa comune, cioè un esercito europeo o almeno qualcosa di simile alla Comunità europea di difesa che fallì nel 1954. Parecchi passi utili sono stati fatti in questo senso, specialmente l'introduzione di una Politica europea di sicurezza e difesa, compresa la costituzione di una «forza di reazione rapida». Ma, all'interno dell'attuale struttura della Politica estera e di sicurezza comune, ed in particolare a proposito della necessità dell'unanimità tra gli Stati membri, è difficile immaginare come questo processo possa essere completato.

Per concludere, una reale unificazione politica dell'Europa si trova di fronte ad una quantità di sfide fondamentali e per affrontarle — purché, naturalmente, si accetti l'idea che tale unificazione sia un obiettivo desiderabile — sarà necessario un considerevole numero di aggiustamenti istituzionali e legali. A proposito di questi aggiustamenti, due lezioni devono essere tenute presenti. Primo, come abbiamo già notato, non sarà possibile realizzare questi aggiustamenti simultaneamente con 25, 30 o 35 Stati membri. Qualunque sia la struttura che gli «Stati Uniti d'Europa» assumeranno, essa potrà essere realizzata solo con un numero più ristretto di Stati. Secondo, il Trattato costituzionale che è stato appena bocciato in Francia e in Olanda non contribuirebbe realmente a risolvere i problemi ricordati sopra, perché non produrrebbe alcun cambiamento sostanziale nelle corrispondenti competenze dell'Unione (14). Perciò, la proposta apparentemente semplice che gli Stati membri che vogliono andare avanti con l'integrazione europea accettino questo Trattato come vincolante per loro non rappresenta un'opzione per il perseguimento di una reale unificazione politica.

III. Le «cooperazioni rafforzate» nei Trattati esistenti.

C'è però un'opzione per un'ulteriore integrazione che è già contenuta nei Trattati esistenti: il meccanismo della «cooperazione rafforzata», introdotto dal Trattato di Amsterdam e leggermente modificato a Nizza (15). L'idea generale che sta dietro a questi meccanismi non è nuova: considerazioni a questo proposito sono state fatte almeno da tre decenni, sotto lo stimolo dell'ingresso di Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca nella Comunità (16). Inoltre la situazione, negli anni '70, era in qualche modo simile: allora il voto a maggioranza non era affatto accettato come un modo normale di prendere decisioni e l'esigenza del voto all'unanimità di fatto esistente si rivelò già un problema con nove Stati membri. È una delle maggiori e più stupefacenti realizzazioni del successivo sviluppo dell'integrazione europea il fatto che addirittura con un cerchio ancora più ampio di membri questo ostacolo sia stato superato in campi di vitale importanza come l'Unione economica e monetaria prevista dal primo pilastro dell'Unione. Ma a dispetto di questa impressionante esperienza, la speranza di un simile balzo in avanti con 25 o più Stati membri per raggiungere una politica economica e sociale coerente, una reale politica estera e di difesa comune e l'istituzione di servizi comuni di polizia e giudiziari, è probabilmente destinata a subire una delusione.

Davanti a questo panorama, sembra inevitabile trarre la modesta conclusione che, sebbene un problema analogo abbia accompagnato il processo di integrazione praticamente dal suo inizio, non solo è stato necessario un tempo estremamente lungo per introdurre formalmente il meccanismo della «cooperazione rafforzata», ma — fatto forse ancora più caratteristico a questo proposito — tale meccanismo semplice-

mente non viene utilizzato, almeno per creare trasferimenti di potere formali come previsto dall'Art. 43 del Trattato sull'Unione europea. Finora la cooperazione rafforzata ha avuto luogo solo su base informale e limitatamente alla realizzazione di alcune idee specificamente accettate dagli altri Stati membri. Vi sono diverse ragioni per cui la formale attivazione della cooperazione rafforzata incontra tanta riluttanza all'interno dell'Unione: la procedura è complicata; le condizioni concrete elencate nell'Art. 43 del Trattato sono troppo numerose e al tempo stesso troppo vaghe; il fatto che la cooperazione rafforzata sia dichiarata espressamente solo come un mezzo «di ultima istanza» (Art. 43a) ha un effetto deterrente; il fatto che essa sia aperta a tutti gli Stati membri, richiesto dall'Art. 43, non è realistico; i limiti procedurali, i quali prevedono che vi devono partecipare almeno otto Stati membri e che una maggioranza qualificata debba approvare il tutto, sono troppo elevati, eccetera (17).

Ma la ragione più importante del fatto che questo strumento non è utilizzato sta nella mancanza di volontà politica, sostenuta dal timore generalizzato che l'Europa vada in frantumi. In tale contesto viene sottolineato che l'Unione europea è stata fondata sul consenso e ne ha ancora bisogno e che la cooperazione rafforzata potrebbe essere la prima crepa nel complesso di questa costruzione. Un altro elemento di critica è che potrebbe essere utilizzata per ricattare paesi che altrimenti userebbero il loro diritto di veto per bloccare politiche comuni. Ma se si accetta l'ipotesi che queste politiche comuni siano necessarie e che sarebbe illusorio aspettare che tutti gli Stati membri concordino su di esse, tale pericolo non può essere evitato. Allora è probabilmente meglio definire queste politiche entro un quadro istituzionale separato e trasparente piuttosto che utilizzare meccanismi che manifestamente non funzionano. Tuttavia, di nuovo, il Trattato costituzionale non sarà in grado di svolgere tale compito. Alleggerirebbe un po' le condizioni richieste per le cooperazioni rafforzate, specialmente nel campo della politica estera e della sicurezza, ma non realizzerebbe un'importante revisione dei meccanismi corrispondenti (18). Perciò l'affermazione precedente che il raccomandarne semplicemente l'entrata in vigore tra gli Stati che lo vogliono non sia un'opzione essenziale rimane vera. Quindi un nuovo accordo istituzionale tra gli «Stati Uniti d'Europa» richiederà un nuovo strumento legale (19).

Prima di parlarne in dettaglio, tuttavia, è importante osservare che la scelta di stabilire una più stretta cooperazione tra un gruppo limitato di Stati al di là delle procedure definite dal Trattato non è stata affatto rara durante lo sviluppo dell'integrazione europea. Al contrario, alcuni dei passi più importanti sono stati intrapresi solo da una frazione degli Stati membri. Ciò è generalmente avvenuto in due diverse forme: o gli Stati membri desiderosi di cooperare hanno semplicemente concluso un trattato di diritto internazionale pubblico separato, oppure sono state inserite negli stessi Trattati europei delle clausole di «opt-out». Gli esempi principali sono il regime di Schengen, l'Unione monetaria, e la Politica europea di sicurezza e di difesa già ricordata; ma si potrebbe anche ricordare il rifiuto della Gran Bretagna di partecipare alla Politica sociale comune. Nessuna di queste eccezioni nelle quali è stata accettata la cooperazione rafforzata ha di fatto messo in pericolo l'esistenza dell'Unione come un tutto; anzi, Schengen, l'euro e perfino la Politica europea di sicurezza e di difesa sono diventati così attraenti che altri Stati membri al di fuori del cerchio originale hanno ben presto raggiunto il gruppo. Tuttavia ciò non è probabilmente raccomandabile come prassi ordinaria, perché accentua la mancanza di trasparenza di cui soffrono generalmente le strutture europee. Di nuovo, la soluzione migliore sarebbe quella di creare un quadro istituzionale separato e trasparente che possa soddisfare il desiderio di un selezionato numero di Stati membri di cooperare più strettamente e contemporaneamente di stabilire chiaramente i rapporti con gli altri — e questo è ciò a cui dovrebbe mirare il progetto degli «Stati Uniti d'Europa». Ma la promettente lezione che si deve trarre da Schengen, dalla Politica europea di sicurezza e di difesa e dall'euro consiste nella dimostrazione che la creazione di più stretti legami istituzionali tra un gruppo selezionato di Stati membri non mette necessariamente in pericolo la coesione dell'Unione nel suo insieme.

IV. I concetti teorici dell'integrazione approfondita.

Con questa lezione in mente, possiamo ora rivolgerci alla questione di come questi legami istituzionali possano essere costruiti e quindi di come gli «Stati Uniti d'Europa» possano essere organizzati. Vi sono due livelli di approccio a tale questione: primo, vi è il problema più teorico del modello generale da scegliere, e, secondo, bisogna affrontare la difficoltà pratica di come questa nuova entità possa adattarsi entro le strutture già esistenti. Entrambi gli aspetti vanno affrontati separatamente.

L'idea di una integrazione differenziata risale alla metà degli anni '70, quando l'ex-Cancelliere tedesco Willy Brandt prima ed il Primo Ministro belga Leo Tindemans poi avanzarono le prime proposte di tale differenziazione (20). Da allora, è stato avanzato un impressionante numero di diversi suggerimenti (21). Senza pretendere di essere esaurienti, qui ne considereremo brevemente sette.

Innanzitutto vi è il concetto di «Europe à la carte», originariamente legato al nome di Ralf Dahrendorf che lo presentò nel 1979. Egli lo ha definito come «un insieme di politiche comuni laddove vi sono interessi comuni senza alcun obbligo per coloro che non possono, in un dato momento, prendervi parte» (22). Questo concetto prevede un obiettivo comune stabilito per tutti gli Stati membri, ma punta su di una moltitudine di accordi limitati tra gruppi variabili di Stati membri. La sua idea ultima è quella di creare un «mercato delle possibilità» nel quale ciascuno Stato membro può scegliere con cura, finché, secondo il principio del «trial and error», verranno trovati gli accordi migliori per ciascuno. Questo modello è probabilmente il più lontano dall'idea di un'Europa unita politicamente; ciononostante offre un'interessante lezione, perché mette in luce il pericolo che si nasconde in un'estensiva applicazione della strategia di Schengen, della Politica europea di sicurezza e di difesa e dell'euro: bisogna stare attenti con la creazione di meccanismi di cooperazione separati, al di fuori dei Trattati, perché, se se ne introducono troppi, il risultato pratico sarebbe una «Europe à la carte» (23).

Una versione in qualche modo ammorbidita di questo modello è «l'Europa a geometria variabile» (24). Questo concetto non consente a ciascuno degli Stati membri di scegliere con cura e liberamente, ma vuole già dividerli in gruppi. È tuttavia correlato all'idea «à la carte» nella misura in cui la composizione di tali gruppi può variare da settore a settore. Gli Stati membri che vanno avanti in certe aree di integrazione non devono necessariamente essere in prima linea anche in altre e l'appartenenza ai diversi gruppi può essere sovrapposta. Così, i risultati sarebbero la creazione di gruppi più o meno avanzati di Stati membri per ciascun settore di integrazione e la libertà per ciascuno Stato di scegliere a quale dei rispettivi gruppi aggregarsi — di nuovo, non si può presumere che ciò spinga verso l'idea di unità politica.

Un terzo modello potrebbe essere definito «integrazione stratificata». Questo concetto almeno è fedele al proposito di perseguire obiettivi comuni da parte di tutti gli Stati membri, presupponendo quindi un consenso fra di essi circa l'ulteriore sviluppo generale dell'integrazione. Esso autorizza un certo numero di Stati membri ad andare avanti e a creare uno «strato» separato di integrazione approfondita, preservando contemporaneamente la possibilità di «opt-in» da parte degli altri. L'Unione monetaria, definendo certi criteri come prerequisiti per la partecipazione, rappresenta il principale esempio già attuato di tale strategia.

Il quarto concetto — «l'Europa a più velocità» — è strettamente correlato a questo modello, ma più impegnativo. Non solo richiede a tutti gli Stati membri di condividere gli stessi obiettivi comuni, ma presuppone che tutti gli Stati continuino a perseguire tali obiettivi in tutte le aree politiche, sebbene, come indica il nome del concetto, con velocità diverse. Si riduce quindi essenzialmente all'assicurare eccezioni temporanee a determinati Stati membri: permette di «opt-out», ma solo per un periodo di tempo limitato e la sua idea è che alla fine tutti gli Stati membri si troveranno di nuovo insieme allo stesso livello di integrazione. Di certo, questo modello consente limiti di tempo indefiniti, ma non bisogna dare adito all'illusione che in un'Europa a 35 o 40 membri tutti raggiungano alla fine un'identica profondità di integrazione in tutte le aree politiche.

Il quinto modello — «Core Europe» — giunge più vicino all'obiettivo di creare un'entità unificata politicamente. Consiste essenzialmente in una partizione geografica dell'Europa: entro un quadro regionale limitato, mira alla creazione di nuovi campi di attrazione. Si suppone che un piccolo gruppo di Stati membri — non necessariamente i sei fondatori, sebbene il modello sia di solito identificato con essi — realizzi per conto proprio un'integrazione molto più approfondita, e che gli altri rimangano alla periferia. Tuttavia, sperando che il nucleo si dimostri attraente, questi ultimi possono essere inclusi se soddisfano le condizioni dell'integrazione approfondita.

L'idea della «Core Europe» è stata ulteriormente sviluppata dal sesto concetto, quello dell'Europa «a cerchi concentrici», sulla base del quale l'Europa è ancora suddivisa secondo linee geografiche, tuttavia la linea di ripartizione in questo caso si estende oltre i due elementi originari del «nucleo» e della «periferia». Vi sono invece parecchi gruppi o «cerchi» di Stati membri che circondano il nucleo, ed il grado di integrazione decresce in modo continuo da cerchio a cerchio man mano che ci si allontana dal nucleo. Questo concetto assomiglia all'idea di una «integrazione stratificata», ma utilizza una prospettiva leggermente diversa ponendo gli Stati membri che non appartengono al gruppo del nucleo in differenti orbite attorno ad esso.

Infine, settimo, vi è l'idea di uno Stato federale europeo. Da quando l'antico Impero di Carlo Magno si è sfaldato, più di mille anni fa, molti filosofi e utopisti hanno sognato la sua resurrezione e uno Stato federale sarebbe probabilmente l'equivalente moderno che maggiormente si avvicina a questa visione. Ma perfino i più ostinati «integrazionisti» europei dovranno ammettere che la prospettiva della possibile costituzione di uno Stato europeo resta piuttosto oscura. Il Trattato costituzionale in fondo non è fallito per il suo nome, che ha ricordato troppo da vicino a molti cittadini europei le strutture del loro Stato e suscitato il loro desiderio di non imitarle a livello europeo? Ma tornando alle sfide illustrate all'inizio, bisogna di nuovo sottolineare un punto importante: al fine di creare un'Europa capace di azione politica come entità unificata, non basta lo sviluppo di nuove strutture, è necessario soprattutto il sostegno dei cittadini a questo progetto. Perciò, se è corretta l'ipotesi che troppi di questi cittadini sono in qualche modo spaventati dai termini «costituzione» e «Stato» nel contesto dell'integrazione europea, sarebbe meglio evitare tali termini.

Ma è possibile far ciò senza rinunciare all'obiettivo finale di creare un'Europa realmente unificata dal punto di vista politico? Questo dipende da che cosa in realtà è necessario per ottenere questo obiettivo: è necessario qualche tipo di struttura federata per fronteggiare le sfide del futuro. Tale struttura non può essere istituita con la partecipazione di 25 o più Stati membri e di conseguenza è necessario un nucleo federato entro l'attuale Unione europea. Ma questo nucleo non deve prendere la forma di uno Stato. Potrebbe anche essere realizzato attraverso uno degli altri modelli, ad esclusione, naturalmente, dell'Europa «à la carte» o «a geometria variabile», per non parlare dell'Europa «a diverse velocità»; ma potrebbe esserlo, forse, utilizzando ad esempio «l'integrazione stratificata» o l'Europa «a centri concentrici». Se l'uso di questi termini può aiutare a raggiungere l'obiettivo fondamentale di fare un'Europa forte e capace di far fronte ai grandi compiti sopra indicati, non bisognerebbe rimanere attaccati alle parole. In fin dei conti i nomi non contano; essi non sono, come dice un proverbio tedesco, altro che suono e fumo. Per tale ragione, la questione cruciale da porre in questo contesto è la seguente: come può una «Core Europe» con strutture federali — gli «Stati Uniti d'Europa», come viene prefigurato qui — essere creata entro l'Unione europea esistente? Qualsiasi tentativo di rispondere a questa domanda deve tener conto delle seguenti questioni.

V. Problemi pratici nella creazione degli «Stati Uniti d'Europa».

1. *La partecipazione dei cittadini.*

La prima questione è direttamente connessa al problema di ottenere il sostegno dei cittadini. Essa riguarda la procedura con cui una simile nuova entità può essere fondata e specialmente il grado di partecipazione dei cittadini. In generale, vi sono due vie per gestire questo processo: il referendum o la ratifica.

La ratifica implica la conclusione di un trattato tra gli Stati membri che vogliono prendervi parte da ratificare attraverso i parlamenti nazionali. Questa è stata la scelta originaria per l'istituzione delle Comunità europee e per la fondazione dell'Unione; è il modo classico secondo il diritto pubblico internazionale per istituzionalizzare le cooperazioni tra Stati ed è certamente il metodo meno problematico rispetto a possibili opposizioni da parte dei cittadini. Avendo in mente le esperienze negative dei referendum sul Trattato costituzionale in Francia e in Olanda (25), non sarebbe in realtà sorprendente che soprattutto gli «integrazionisti» europei rifuggissero da ulteriori referendum e chiedessero un ritorno alla procedura classica per l'adozione dei trattati.

Tuttavia, se bisogna fare un serio tentativo di ottenere il sostegno popolare per una invenzione di così grande portata come i nuovi «Stati Uniti d'Europa» — e, come sopra affermato, ottenere questo sostegno è probabilmente indispensabile per il successo dell'intero progetto —, la sfida del referendum non può essere evitata — e forse non sarebbe neppure il caso di esserne spaventati. Inoltre vi è una sola possibilità di rendere questo processo veramente europeo, e quindi di far nascere la coscienza pubblica necessaria a proposito dell'importanza del passo da compiere e di ridurre il rischio di un risultato determinato più da politiche nazionali di partito che dall'oggetto sul quale si vota: non dovrebbero esserci referendum separati in ciascuno dei possibili Stati membri, come nel caso del Trattato costituzionale, ma un solo referendum da tenersi nello stesso giorno in tutti gli Stati membri che prendono in considerazione la partecipazione. Alla fine i voti possono essere conteggiati separatamente per stabilire qual è la volontà del singolo popolo, poiché nessun popolo europeo può essere forzato a far parte degli «Stati Uniti d'Europa» contro il suo volere — ma è di fondamentale importanza che i voti siano espressi insieme.

2. *Il rapporto fra la Federazione e l'Unione esistente.*

Supponendo che il sostegno dei cittadini possa essere acquisito in un numero sufficiente di Stati per far partire questo progetto — riservandoci di affrontare tra un momento la questione dei partecipanti necessari e possibili —, il successivo stringente problema sarebbe quello di conciliare questa nuova entità con le strutture dell'Unione europea. Il fatto di porre la questione in questo modo comporta già naturalmente un assunto di base: che la continuazione dell'esistenza dell'Unione come tale sia qualcosa di desiderabile per tenere insieme il resto dell'Europa e per legarlo strettamente a quel qualcosa che apparirà come il suo nuovo nucleo — in altre parole occorre evitare qualsiasi soluzione che causi la disgregazione dell'Unione esistente. Però, se si accetta questa ipotesi, si elimina la possibilità che gli Stati del nucleo abbandonino semplicemente l'Unione e creino qualcosa di totalmente nuovo. Perciò, gli «Stati Uniti d'Europa» e l'Unione europea devono essere considerati in futuro come due entità distinte, ma interconnesse.

Una seconda considerazione, anche se non del tutto implicita nella prima, sembra allora inevitabile. Riguarda «l'acquis communautaire» dell'Unione, cioè l'intero insieme di principi e di regole, regolamenti e direttive, legislazione primaria e secondaria sviluppatosi finora al suo interno. Se i nuovi «Stati Uniti d'Europa» tentassero di modificarlo per conto proprio o di stabilire quadri giuridici diversi in aree che sono già comprese nelle politiche della Comunità o dell'Unione — ad esempio se gli Stati del nucleo volessero stabilire un diverso regime di concorrenza o modificare le regole sull'aiuto statale alle imprese —, allora sarebbe difficile immaginare come ciò possa essere amichevolmente negoziato con i restanti Stati membri dell'Unione. Ma simili deviazioni potrebbero non essere realmente necessarie, poiché il punto critico principale a proposito dello stato attuale dell'Unione, come si è detto all'inizio, non è che l'Unione segue cattive politiche; il problema centrale deriva piuttosto dal fatto che in troppe aree l'Unione non è sufficientemente capace di condurre una propria politica coerente. Questo si è visto praticamente in relazione a tutte le principali sfide che si trova a fronteggiare: i problemi economici e sociali, così come le sue strutture di politica estera e di difesa e perfino la lotta contro le attività criminali e terroristiche. Perciò i nuovi «Stati Uniti d'Europa» dovrebbero accettare «l'acquis communautaire» e continuare a partecipare alle politiche dell'Unione nella misura in cui essa è in grado di esercitare attualmente tali competenze.

Se, tuttavia, la caratteristica centrale che differenzia gli «Stati Uniti d'Europa» fosse quella di elaborare e portare avanti politiche comuni in aree nelle quali l'Unione, per ragioni legali o politiche, non può agire, allora questa nuova entità potrebbe trovare il proprio posto all'interno dell'Unione con relativa facilità. Il paragone migliore per illustrare questo tipo di situazione è probabilmente lo status di cui gode attualmente l'Unione europea in seno all'Organizzazione mondiale del commercio. L'Unione ne è membro così come lo sono i suoi Stati membri, ma è comunemente accettato che, a causa della distribuzione delle competenze al suo interno, molti aspetti della politica commerciale siano negoziati unicamente a livello dell'Unione. Quando si tratta di votare su questioni sulle quali essa dispone di competenza esclusiva, l'Unione vota in blocco e il suo voto viene conteggiato come un voto collettivo di tutti i suoi Stati membri. In modo analogo, gli «Stati Uniti d'Europa» potrebbero essere formalmente integrati negli attuali Trattati europei come un nuovo membro e rimpiazzare semplicemente i propri Stati membri nelle procedure decisionali dell'Unione, conteggiando il suo voto come la somma di tutti i voti ponderati degli Stati membri.

Naturalmente, i rimanenti Stati membri dell'Unione dovrebbero accettare questa soluzione, non solo come questione di cortesia, ma come vincolo giuridico, dato che i Trattati esistenti dovrebbero essere conformemente modificati. Ma si tratterebbe davvero solo di una modifica e non di un completo rinnovamento dei Trattati, perché «l'acquis communautaire» rimarrebbe intatto e le competenze dell'Unione nei vari campi politici non verrebbero neppur esse toccate. Tutto quello che sarebbe necessario per far posto agli «Stati Uniti d'Europa» all'interno dell'Unione sarebbe l'estensione formale dello status di membro alla nuova entità ed alcuni aggiustamenti istituzionali e procedurali. E poiché i cambiamenti necessari sarebbero limitati a questo, c'è anche la speranza realistica che il resto dell'Unione non si opponga a questa nuova entità, dato che non c'è motivo di temere che l'Unione non sia in grado di preservare quanto è già stato raggiunto. Ci ritroveremmo con un nucleo europeo federato al centro di un grande Mercato comune esteso dalla Groenlandia all'Anatolia — e forse anche oltre.

3. *Un problema particolare: la zona euro.*

Ma definire il rapporto tra gli «Stati Uniti d'Europa» e l'Unione europea non è solo un problema di conciliazione. Poiché una politica economica e sociale coerente è inestricabilmente intrecciata con i problemi

monetari (26), è anche necessario considerare il rapporto tra questa nuova entità e la zona euro, a meno che gli Stati membri di entrambi non siano identici — il che non è in realtà un'opzione probabile. Inoltre questo è un problema più complesso rispetto a quello di integrare gli «Stati Uniti d'Europa» nell'Unione, perché la questione se l'unificazione politica e quella monetaria possano essere portate avanti separatamente o debbano procedere di pari passo va a toccare alcune delle più fondamentali opinioni in campo economico.

Vi sono due principali indirizzi di pensiero economico a questo proposito, sebbene con molte varianti che meriterebbero un nome a sé stante: la cosiddetta teoria del «coronamento» postula che una unione politica sia il prerequisito necessario per qualsiasi unione monetaria (27). Presa alla lettera, questa teoria richiederebbe che l'unione politica esista prima di essere coronata dall'unificazione monetaria. Una versione leggermente più moderata di questa teoria ammette che l'unione politica e quella monetaria possano essere realizzate contemporaneamente, ma in ogni caso un'unione monetaria senza unificazione politica è considerata condannata in partenza.

La seconda linea di pensiero non vede un collegamento obbligatorio tra unione politica e monetaria. Nella sua forma di base, presume che integrazione politica e integrazione monetaria siano due questioni separate e che ciascuna possa esistere indipendentemente dall'altra (28). La versione più ottimista, alla quale vengono dati nomi promettenti come teoria del «motore» o della «prima pietra», considera addirittura l'unificazione monetaria come un possibile mezzo per raggiungere in un secondo tempo livelli di unificazione politica più elevati.

L'esperienza storica sembra sostenere più la prima linea di pensiero che non la seconda, poiché la massima parte delle unioni monetarie che non hanno mai ricevuto un puntello politico alla fine sono fallite (29). I sostenitori della teoria della «separazione» nelle sue varie versioni, tuttavia, sostengono che l'Unione monetaria europea è un caso a parte e — proprio come la stessa Unione europea — non ha precedenti storici. Questo è certamente vero nella misura in cui il modello europeo è caratterizzato da elementi specifici che nel loro insieme non si sono finora mai trovati in alcun altro caso: una moneta completamente unificata sotto il controllo di una Banca centrale indipendente, una clausola di «no-bail-out» per preservare la responsabilità degli Stati partecipanti, un patto di stabilità — sebbene la sua affidabilità sia nel frattempo divenuta discutibile — ed un Mercato comune con un quadro giuridico unificato che ha come base la concorrenza (30).

Ma sarebbe inutile tentare di risolvere qui questa discussione di fondo, perché lo sviluppo politico — abbia esso alla fine buon esito o meno — la ha già aggirata. La decisione di fondo di correre il rischio di una Unione monetaria separata è gia stata presa a Maastricht quasi quindici anni fa. Quando l'Unione monetaria europea è stata creata nella sua forma attuale, si è deciso allo stesso tempo di tentare la via di una moneta unica priva del corrispondente scheletro politico. A meno che l'intero tentativo fallisca, è impossibile tornare indietro e la fondazione degli «Stati Uniti d'Europa» non modificherà sostanzialmente la situazione che già esiste. La zona euro rimarrà un gruppo separato di Stati in un futuro prevedibile: non può né essere espansa per includere l'intera Unione europea, né essere ristretta per comprendere solo gli Stati del «nucleo europeo» di nuova fondazione.

Quindi o è corretta la teoria del «coronamento», e allora l'euro scomparirà, indipendentemente da quanto accade nel nucleo; o risulterà che i sostenitori della «separazione» sono nel vero e allora non c'è motivo di credere che il successo dell'Unione monetaria sia messo in pericolo dalla creazione di una nuova entità politica al suo interno. Quindi il rapporto tra gli «Stati Uniti d'Europa» e la zona euro sarà molto simile a quello tra la zona euro e l'Unione nel suo insieme — di cui condividerà il destino (31).

4. *La definizione dei partecipanti.*

Questa definizione contiene già in sé stessa anche gran parte della risposta all'ultima domanda: quali saranno i possibili partecipanti al progetto qui preso in considerazione? Prima di tutto, non c'è alcun tipo di limite naturale a proposito del «nucleo» dell'Europa e, nel rispetto della volontà dei popoli coinvolti, non sembra appropriato definire a tavolino chi può e chi non può diventare parte degli «Stati Uniti d'Europa». Tuttavia, sembrano possibili alcune ipotesi approssimative:

a) i membri fondatori di questa nuova entità devono già condividere l'esperienza dell'unificazione monetaria e quindi devono appartenere alla zona euro (32).

b) Avendo affermato che gli «Stati Uniti d'Europa» non devono necessariamente coincidere con la zona euro, sembra ragionevole partire con un numero più ristretto di Stati membri, sebbene a lungo termine la nuova entità dovrebbe aprirsi almeno al resto dell'Unione monetaria e non costituire un cerchio chiuso in partenza.

c) È necessario che almeno due dei grandi Stati europei siano fra i membri fondatori, perché altrimenti il progetto o sembrerebbe un tentativo da parte di uno dei grandi Stati di crearsi una nuova zona di influenza, o non sarebbe per nulla preso sul serio.

Insomma, ciò ci riporta indietro al nucleo originale dell'integrazione europea: i sei paesi fondatori, dei quali almeno due grandi devono partecipare — preferibilmente tutti e tre insieme ad alcuni degli Stati più piccoli. Sebbene sembri fattibile far partire gli «Stati Uniti d'Europa» con solo due grandi paesi, qualsiasi progetto di questo tipo che non comprenda nemmeno i «Sei originali» sarebbe condizionato da dubbi fin dall'inizio. Al di là di questo gruppo, tuttavia, non è difficile immaginare che altri Stati si aggiungano: non solo alcuni del «vecchio» gruppo dei 25, ma ad un certo punto anche forse i più avanzati dei dieci nuovi Stati membri. Se si riesce ad ottenere il sostegno dei cittadini in questo nucleo di Stati, allora si può porre davvero una nuova pietra miliare nel processo di integrazione europea.

NOTE

(1) Guy Verhofstadt, *Die Vereinigten Staaten von Europa*, 2005, pp. 7-10.

(2) Per ulteriori motivazioni, cfr. anche Joachim Wuermeling, *Die Tragische: Zum weiteren Schicksal der EU-Verfassung*, Zeitschrift für Rechtspolitik 2005, pp. 149-153, 150.

(3) Tale speranza era già espressa in: Ralph Alexander Lorz, «Zurück in die Zukunft», *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24 novembre 2004, p. 7.

(4) Cfr. per esempio: Eric Reiter, *Die Situation der EU in ihrer geplanten strategischen Überdehnung, Arbeitspapier der Österreichischen Instituts für Europäische Sicherheitspolitik*, dicembre 2004; un'analisi molto utile può essere anche trovata in: *The EU's Search for a Strategic Role*, curato da Esther Brimmer.

(5) Per una più approfondita ricerca a proposito degli elementi federali e della corrispondente esperienza in seno all'UE, vedi David McKay, *Designing Europe*, 2001, pp. 8 e segg.; ed anche Stephan Mazan, *Das föderative Prinzip in der Europäischen Union*, 1996, *passim*.

(6) Rudolf Geiger, *EUV/EGV*, Kommentar, 4ª ed., 2004, Art. 37 n. 2 e segg.; Gereon Thiele, in Christian Calliess-Matthias Ruffert (a cura di), *Kommentar zu EG-Vertrag und EU-Vertrag*, 2ª ed., 2002, Art. 133 n. 5 e segg.; ECJ, Judgment of 13 March 1984, Case 16/83, Rec. 1984, p. 1299 (Prantl):

(7) Vedi al paragrafo V, 3.

(8) Cfr., ad esempio, Rudolf Streinz, *Europarecht*, 7ª ed., 2005, n. 1043 e segg.

(9) Condivide questa visione Thomas Oppermann, *Europarecht*, 3ª ed., 2005, n. 1641.

(10) A proposito di questa posizione, vedi le dettagliate spiegazioni di Wilhelm Hankel et al., *Die Euro-Klage. Warum die Währungsunion scheitern muss*, 1998, *passim*.

(11) Verhofstadt (nota 1), p. 22.

(12) Fra i molti osservatori che rilevano questo deficit vedi Bernhard Kempen, in Rudolf Streinz (a cura di), *EUV/EGV-Kommentar*, 2003, Art. 98 n. 3.

(13) Corte costituzionale federale tedesca, 2 BvR 2236/04, Giudizio del 18 luglio 2005.

(14) Cfr. Daniel Thym, «United in Diversity - The Integration of Enhanced Cooperation into the European Constitutional Order», 6 *German Law Journal* No. 11 (2005), p. 1746; Marcus Höreth-Cordula Janowski-Ludger Kühnhardt, *Die Europäische Verfassung*, 2005, p. 96.

(15) I nuovi provvedimenti hanno in qualche modo facilitato la cooperazione rafforzata riguardo alle sue motivazioni così come alla fissazione del numero minimo di partecipanti (otto) e all'esercizio dei poteri di veto, ma hanno anche eretto nuove barriere. Per una analisi, si confrontino Claus Giering-Josef Janning, «Flexibilität als Katalysator der Finalität? Die Gestaltungskraft der 'Verstärkten Zusammenarbeit' nach Nizza», *integration* 2/2001, pp. 146-155; meno critico nei confronti delle modifiche Klaus Hänsch, «Maximum des Erreichbaren - Minimum des Notwendigen? Die Ergebnisse von Nizza», *integration* 2/2001, pp. 94-101.

(16) Katrin Langner, *Verstärkte Zusammenarbeit in der Europäischen Union*, 2004, pp. 19 e segg.

(17) Per una rassegna dei benefici e della fattibilità della cooperazione rafforzata, vedi Christian Deubner, «Verstärkte Zusammenarbeit in der verfassten Europäischen Union», *integration* 4/2004, pp. 274-287. Un'interessante lista di campi di possibili cooperazioni rafforzate è stata compilata dal Commissariat Général du Plan: *Perspectives de la coopération renforcée dans l'Union européenne*, 2004, 7ème Partie: une liste des thèmes potentiels pour les coopérations renforcées, p. 243. Perciò l'attuale limitato impatto pratico della cooperazione rafforzata non deve essere erroneamente interpretato come assenza di qualsiasi potenzialità.

(18) Si veda di nuovo Deubner (nota 17), p. 285.

(19) Thomas Jaeger, in «Enhanced Cooperation in the Treaty of Nice and Flexibility in the Common Foreign and Security Policy», *European Foreign Affairs Review*, 7 (2002), pp. 297-316, parla perciò di «integrazione rafforzata» anziché di cooperazione rafforzata come obiettivo generale.

(20) Rapporto del Primo Ministro Leo Tindemans sull'Unione europea, pubblicato ad esempio in: Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, Drucksache 7/4969 del 3 aprile 1976, p. 17.

(21) Per una rassegna degli svariati termini utilizzati anche solo in inglese, vedi Alexander Stubb, «A Categorization of Differentiated Integration», *Journal of Common Market Studies* 34 (1996), pp. 283-295, 285; un riassunto dettagliato è anche offerto da Claus Giering, «Vertiefung durch Differenzierung - Flexibilisierungskonzepte in der aktuellen Reformdebatte», *integration* 2/97, pp. 72-83.

(22) Ralf Dahrendorf, *A Third Europe?*, Terza Lettura Jean Monnet, Firenze, 26 novembre 1979, p. 20.

(23) Cfr. Josef Janning, «Europa braucht verschiedene Geschwindigkeiten», *Europa-Archiv* 2994, p. 533, e Bernd Langeheine, «Rechtliche und institutionelle Probleme einer abgestuften Integration in der Europäischen Gemeinschaft», in Eberhard Grabitz (a cura di), *Abgestufte Integration*, 1984, p. 51.

(24) Cfr., per esempio, Commissariat Général du Plan d'Equipement et de la Productivité, *L'Europe les vingt prochaines années*, Rapport d'un groupe de perspective à long terme animé par Jacques Pelletier et Gérard Tardy, 1980, pp. 211 e segg.

(25) Un tipico commento a questo proposito potrebbe essere quello fatto da Georg Escher in un articolo su di un giornale: «Now that the Citizens Have Got that Europe, they Voted Against it», *Nürnberger Nachrichten*, 31 maggio 2005.

(26) Vedi Verhofstadt (nota 1), p. 22, e Ernst-Wolfgang Böckenförde, «Welchen Weg geht Europa?», in Ernst-Wolfgang Böckenförde (a cura di), *Staat, Nation, Europa*, 1999, pp. 77 e segg.

(27) Cfr. ad esempio: Wolgang Wessels, «Die Wirtschafts- und Währungsunion. Krönung der Politischen Union?», in Rolf Caesar-Hans-Eckart Scharrer (a cura di), *Maastricht. Königsweg oder Irrweg zur Wirtschafts- und Währungsunion?*, 1994, p. 122.

(28) *Ibidem*.

(29) Gli esempi di solito citati in questo contesto sono l'Unione monetaria austro-tedesca (dal 1857 al 1867), l'Unione monetaria latina (dal 1865 al 1927) e l'Unione monetaria scandinava.

(30) Ciò è sottolineato ad esempio da Markus Reupke, *Die Wirtschafts- und Währungsunion*, 2000, pp. 79 e segg.

(31) I punti critici a questo riguardo stanno già comparendo nella relazione tra l'UE e la zona euro; per esempio, la Svezia ha recentemente criticato il fatto che il Consiglio dei Ministri delle Finanze dell'Unione sta rapidamente perdendo terreno nei confronti degli incontri più informali dei Ministri delle Finanze della zona euro. Cfr. «Schweden moniert Einflußverlust der EU-Finanzminister», *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25 gennaio 2006, p. 13.

(32) L'antica esperienza che l'uguaglianza facilita l'unità e perciò deve far parte delle motivazioni razionali che stanno dietro l'integrazione europea è già stata affermata da Walter Hallstein, *Der unvollendete Bundesstaat: europäische Erkenntnisse und Erfahrungen*, 1969, p. 33.

Nucleo federale e Unione europea

GIULIA ROSSOLILLO

1. *La crisi del processo di unificazione europea.*

L'Unione europea sta vivendo ormai da alcuni anni una situazione di grave crisi. Se infatti fino al Trattato di Maastricht il processo di integrazione europea era in costante evoluzione e aveva portato gli Stati membri a cedere a un'istanza sovranazionale uno degli attributi tipici della sovranità statale — la moneta —, da Maastricht in poi si è assistito all'incapacità degli stessi Stati di procedere sulla via dell'unificazione, e i Trattati di Amsterdam e di Nizza — così come il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa — si sono limitati ad apportare modifiche marginali ai meccanismi di funzionamento del diritto comunitario, senza affrontare i problemi cruciali per il futuro dell'Europa.

Tali problemi sono essenzialmente due. Il primo consiste nel fatto che l'Unione europea non ha una politica economica e fiscale unica, ma dodici politiche economiche e fiscali nazionali che sono semplicemente coordinate dal Patto di stabilità e crescita (e la situazione rimarrebbe immutata qualora entrasse in vigore il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, il quale si limita a ribadire che «Gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche nell'ambito dell'Unione» (art. I-15)). Ora, nella storia nessuna unione monetaria è sopravvissuta senza avere alla base un potere politico capace di imporre una politica economica e fiscale unica: la moneta europea rischia dunque di indebolirsi, e persino di scomparire, se non si affronterà tale problema. Parallelamente, l'assenza di un potere politico europeo che possa prendere decisioni in materia di politica economica e fiscale impedisce che in tali ambiti si possano compiere scelte che si adattino alle varie fasi dell'economia e obbliga gli Stati a sottomettersi a regole rigide come quelle del Patto di stabilità.

A questa debolezza sul piano economico va aggiunta — ed è questo il secondo problema che l'Europa deve affrontare — l'inesi-

stenza di una politica estera e di sicurezza europea. In questo ambito gli Stati si limitano infatti a coordinare le loro politiche estere e di sicurezza, che restano essenzialmente nelle loro mani, e il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa non fa altro che confermare tale orientamento. Innanzitutto, infatti, esso non prevede la creazione di un esercito europeo, bensì si limita ad affermare che «la politica di sicurezza e di difesa comune comprende la graduale definizione di una politica di difesa comune dell'Unione. Questa condurrà a una difesa comune quando il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, avrà così deciso. In questo caso, il Consiglio europeo raccomanda agli Stati membri di adottare una decisione in tal senso conformemente alle rispettive norme costituzionali» (art. I-41). E, nel caso di missioni che prevedano l'utilizzo di mezzi civili e militari, stabilisce che queste siano messe a disposizione dell'Unione dagli Stati membri. Sono dunque ancora gli Stati a mantenere nelle loro mani le leve della difesa.

In secondo luogo, anche l'introduzione del Ministro degli Affari esteri dell'Unione — salutata da molti come un importante passo avanti nella direzione della creazione di una reale politica estera europea — non cambia la sostanza delle cose: nominato dal Consiglio europeo, il Ministro degli Affari esteri agisce infatti come mandatario del Consiglio, che in materia di politica estera e di sicurezza delibera all'unanimità (o a maggioranza, ma sulla base di decisioni prese dal Consiglio europeo all'unanimità). In mancanza di accordo tra gli Stati membri, la sua possibilità di azione è pertanto nulla.

2. *Le cause della crisi.*

Un simile situazione di crisi può essere fatta risalire da un lato al cambiamento dell'equilibrio mondiale dopo la caduta del muro di Berlino, dall'altro al progressivo aumento degli Stati membri dell'Unione europea.

Per quanto riguarda il primo aspetto, non va dimenticato che la divisione del mondo in due blocchi contrapposti e la presenza, per gli Stati dell'Europa occidentale, della potenza americana, hanno costituito da un lato le condizioni ideali per lo sviluppo e il consolidarsi del processo di integrazione europea, dall'altro anche il limite di tale processo. Se l'equilibrio bipolare garantiva infatti l'esistenza in Europa di una zona di stabilità e di pace favorevole alla creazione di forme di cooperazione e di unificazione tra Stati, esso comportava anche una de-

responsabilizzazione degli Stati stessi per quanto riguardava la gestione della loro politica estera e di sicurezza, demandata essenzialmente alla superpotenza americana. Il crollo di tale equilibrio ha messo in evidenza la fragilità di un'Europa disabituata ad assumersi sul piano internazionale le responsabilità che sarebbero proprie di una potenza economica delle sue dimensioni.

Quanto al profilo dell'allargamento, se gli Stati fondatori della Comunità europea del carbone e dell'acciaio e della Comunità economica europea, reduci dalle devastazioni della seconda guerra mondiale, condividevano l'obiettivo di costruire un'Europa politica che fosse in grado di garantire una zona di stabilità e pace e di impedire lo scoppio di una nuova guerra tra gli Stati europei, a partire dall'adesione alla Comunità economica europea della Gran Bretagna, nel 1973, la situazione è mutata radicalmente. E oggi, soprattutto in seguito all'allargamento ai nuovi dieci Stati membri, nel 2004, siamo in presenza nell'ambito dell'Unione europea di due visioni profondamente differenti della natura e dello scopo del processo di integrazione europea: l'una che concepisce l'Unione europea come una semplice zona di libero scambio che non deve implicare ulteriori limitazioni delle sovranità nazionali e che potenzialmente deve potersi allargare ad altri Stati; l'altra che si pone il problema dell'integrazione politica.

Questo contrasto si traduce nell'impossibilità di procedere sulla via dell'integrazione al di là del compromesso, largamente insufficiente, raggiunto con l'approvazione del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

Le posizioni divergenti assunte dagli Stati membri sulla guerra in Iraq, la crisi del Patto di stabilità, le discussioni sul bilancio dell'Unione e i risultati negativi del referendum francese e di quello olandese non costituiscono dunque le cause di detta crisi, bensì, al contrario, non sono che le conseguenze di una situazione di grave difficoltà che si trascina ormai da anni.

3. *Le possibili soluzioni.*

Si tratta quindi di chiedersi come uscire dalla crisi e quali siano le soluzioni possibili.

Una prima opzione potrebbe consistere nel lasciare la situazione immutata, rassegnandosi al fatto che in un'Europa a venticinque il compromesso massimo al quale si può giungere consiste nel testo del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

Una simile ipotesi implicherebbe l'abbandono di qualsiasi prospettiva di creazione di un'Europa politica e l'apertura all'allargamento dell'Unione ad ulteriori nuovi Stati. Ma si tratta di una soluzione che, traducendosi nel mantenimento dello status quo, non porterebbe alla creazione di una politica estera e di sicurezza e a una politica economica e fiscale comuni, e quindi non affronterebbe i nodi cruciali del processo di integrazione.

La seconda opzione — che si contrappone all'idea che tutti e venticinque gli Stati membri debbano procedere alla medesima velocità — consiste nel consentire agli Stati che vogliono procedere sulla via dell'integrazione e che sono convinti che l'unica soluzione possibile ai problemi europei consista nel far sì che l'Europa parli con una sola voce, di costituire un'avanguardia e di staccarsi dagli Stati che concepiscono l'Unione europea come una zona di libero scambio.

Il problema dell'avanguardia non si pone oggi per la prima volta: in passato sono state avanzate numerose proposte volte alla creazione di un'Europa a più velocità, la più avanzata delle quali è riconducibile a due deputati della CDU, Lamers e Schäuble, che, nel 1994, proposero di costituire, nell'ambito dell'Unione europea, un nucleo federale. Ma oggi, a differenza che in passato, la questione dell'Europa a più velocità è diventata cruciale ed è l'unica alternativa che permetta di evitare che sia messo in forse il futuro del processo di integrazione; non a caso è questo il profilo che emerge, se pur con toni diversi, dalle dichiarazioni di vari uomini politici (basti pensare all'ex Ministro degli Esteri tedesco Fischer, al Primo Ministro belga Verhofstat, al Ministro degli Esteri francese Douste-Blazy).

In particolare, le soluzioni sul campo sono essenzialmente classificabili in due categorie.

Alla prima appartengono le soluzioni secondo le quali l'Europa a più velocità potrebbe svilupparsi nel quadro attuale dell'Unione europea, e cioè potrebbe fondarsi sui Trattati attuali. In altre parole, si tratterebbe della decisione di procedere a velocità differenti presa con l'accordo di tutti e venticinque gli Stati.

In questa prospettiva si pongono coloro che vogliono far leva sulle disposizioni del Trattato dedicate alla cooperazione rafforzata. Si tratta di un meccanismo previsto dal Trattato di Amsterdam e parzialmente modificato dal trattato di Nizza sulla base del quale se un gruppo di Stati (con un minimo di otto) vuole mettere in atto forme di integrazione più avanzate, lo può fare, a condizione che rispetti una serie di limiti che assicurano che la cooperazione rafforzata sia compatibile con il quadro dell'Unione.

In realtà, il grave limite di tale meccanismo consiste nel fatto che esso non permette agli Stati che vogliono dar vita a una cooperazione rafforzata di farlo liberamente: la Commissione, nel quadro del primo pilastro, può opporsi a qualsiasi proposta di cooperazione rafforzata, la cooperazione rafforzata deve essere autorizzata dal Consiglio a maggioranza qualificata ed ogni membro del Consiglio può chiedere che la questione sia deferita al Consiglio europeo, e infine la cooperazione rafforzata deve rispettare il quadro istituzionale dell'Unione. Senza contare che le cooperazioni rafforzate non possono trovare applicazione in uno dei settori nei quali l'Europa a più velocità sarebbe più necessaria: quello della difesa. Si tratta dunque di una soluzione che si fonda sull'idea poco credibile che sia possibile che la decisione di permettere che alcuni Stati membri procedano più velocemente degli altri sia presa anche con l'accordo degli Stati che non vogliono procedere in questa direzione.

A questi limiti bisogna aggiungere quello, ancor più grave, consistente nel fatto che il meccanismo della cooperazione rafforzata non permette di creare una vera avanguardia, un nucleo federale. Potendo infatti ciascuno Stato scegliere a quali cooperazioni rafforzate partecipare, non si formerebbe un gruppo omogeneo di Stati che procedono più velocemente degli altri, bensì si darebbe vita a un'Europa à la carte.

Alla seconda categoria appartengono invece le soluzioni proposte da coloro che ritengono che sia necessario che gli Stati membri che lo vogliono conferiscano a un'autorità sovranazionale la gestione della politica economica e fiscale e della politica estera e di sicurezza e lascino indietro gli Stati che rifiutano forme di integrazione più avanzate. Dal momento che la politica economica e fiscale e la politica estera e di sicurezza comune costituiscono i pilastri della sovranità statale, tale decisione si tradurrebbe nella creazione di uno Stato federale tra gli Stati membri dell'Unione europea che lo vogliono, di un nucleo federale all'interno della struttura confederale dell'Unione europea.

È evidentemente una soluzione molto diversa da quella precedentemente illustrata, perché in questo caso si darebbe vita a una nuova entità dotata di sovranità, e quindi del carattere statuale. Ed è altrettanto evidente che si tratta di una soluzione che non è prevista — e non potrebbe essere prevista — dai Trattati esistenti.

La creazione di un nucleo federale comporterebbe dunque una rottura con il passato: in altre parole il processo di costituzione della nuova entità federale si svilupperebbe inevitabilmente al di fuori delle

procedure previste dal Trattato istitutivo della Comunità europea e dal Trattato sull'Unione europea.

D'altronde, il fatto che il passaggio dalla forma confederale a quella federale comporti una rottura con il passato è testimoniato anche da un precedente storico che, sebbene lontano nel tempo, può fornire indicazioni utili per il presente. Il riferimento è alla trasformazione della Confederazione americana negli Stati Uniti d'America. Gli Articoli di Confederazione, che regolavano i rapporti tra le tredici colonie britanniche dopo l'acquisizione dell'indipendenza dalla Gran Bretagna, in effetti potevano essere modificati solo con il consenso di tutti e tredici gli Stati membri della Confederazione. Ma i Padri fondatori della Federazione americana, per affrontare la grave crisi nella quale si trovava la Confederazione, anziché conformarsi alle regole in tema di revisione previste dagli Articoli stessi, decisero di proporre un nuovo testo che sarebbe entrato in vigore nel momento in cui fosse stato ratificato da almeno nove Stati. La Federazione americana nacque dunque da una rottura con il regime previgente.

4. *Il nucleo federale.*

Si tratta ora di vedere come potrebbe articolarsi il processo costituente di un nuovo ente sovrano all'interno dell'Unione europea e quali Stati dovrebbero far parte di tale avanguardia.

Per quanto riguarda il primo aspetto, è pensabile che la decisione di costituire il nucleo sia presa dagli Stati che lo vogliono attraverso la stipulazione di un trattato che stabilisca i caratteri fondamentali della nuova entità (la sua natura federale, gli organi, i poteri in materia di politica economica e fiscale e di politica estera e di difesa) e che attribuisca a un'Assemblea costituente il compito di redigere la Costituzione del nucleo federale stesso.

In effetti, è difficile pensare che la creazione di un'avanguardia federale si possa realizzare per volontà di soggetti diversi dagli Stati che ne fanno parte. Da un lato, è impensabile che un'iniziativa simile abbia origine nell'ambito delle istituzioni comunitarie. Queste ultime, infatti, rappresentano per definizione tutti gli Stati dell'Unione e sarebbe pertanto contro il loro interesse spingere perché alcuni Stati creino fra di loro una forma di integrazione più avanzata che metterebbe in ultima analisi in crisi i meccanismi di funzionamento della struttura comunitaria stessa. Quanto ai cittadini, sarà senz'altro necessaria una forma di legittimazione democratica della nuova entità federale, ma chi dovrebbe decidere di consultarli sull'opportunità di costituire un nucleo federale se non gli Stati che vogliono dar vita a tale nucleo, una volta presa la decisione di crearlo?

Quanto agli Stati che dovrebbero far parte della nuova entità federale, secondo alcuni l'avanguardia dovrebbe essere costituita dagli Stati della zona euro, secondo altri da un numero più limitato di Stati, secondo altri ancora da Stati parti della zona euro e Stati non parti di questa. Ora, a mio parere a questo proposito è necessario distinguere due piani: quello degli Stati che potrebbero prendere l'iniziativa di costituire il nucleo e quello degli Stati che poi ne faranno parte.

Mentre è difficile prevedere quali Stati decideranno di far parte del nucleo, qualche considerazione in più si può fare a proposito dell'altro aspetto, e cioè quello dell'iniziativa. La creazione, nell'ambito dell'Unione europea, di un nucleo federale comporterebbe in effetti la creazione di una nuova entità statuale e implicherebbe dunque una forte volontà politica di superare gli ostacoli e di creare una nuova entità in grado di risolvere i problemi ai quali l'Europa deve far fronte. Ora, questa volontà politica, per ragioni storiche, potrebbe verosimilmente manifestarsi nella classe politica dei sei Stati fondatori della Comunità e in primo luogo nella classe politica di Francia e Germania, che hanno costituito sempre il motore del processo di integrazione europea.

A tale iniziativa potrebbero poi evidentemente aderire tutti gli Stati membri che lo volessero e che accettassero di sottomettersi a una Costituzione federale, e quindi di spogliarsi della propria sovranità: si tratterebbe dunque di un nucleo che, fin dal momento della sua creazione, sarebbe aperto a tutti gli Stati che ne vogliano far parte.

5. *I rapporti tra nucleo federale e Unione europea.*

Quanto ai rapporti tra nucleo federale e Unione europea, è necessario trovare una soluzione che consenta la coesistenza di questi due soggetti. In effetti, se si accetta l'idea della creazione di un nucleo federale, bisogna chiedersi se questa nuova entità succederà ai suoi Stati membri nelle istituzioni dell'Unione europea e se l'Unione europea possa mantenere la sua struttura attuale.

A questo proposito si possono fare alcune osservazioni generali.

Dal punto di vista del diritto internazionale, si potrebbe concepire che il nuovo Stato (che sarebbe il risultato di una fusione tra Stati preesistenti) si sostituisca ai suoi membri negli organi dell'Unione (ad esempio nella Commissione sarebbe presente il rappresentante del nu-

cleo federale al posto dei rappresentanti degli Stati membri di questo) e quindi succeda ai suoi Stati membri nei Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea. In effetti, benché la Convenzione di Vienna sulla successione degli Stati nei trattati non sia stata ratificata dalla maggior parte degli Stati membri dell'Unione europea e nonostante i casi di fusione tra Stati che si sono verificati negli anni non siano numerosi, la prassi ammette generalmente la partecipazione automatica a un'organizzazione internazionale di uno Stato nato dalla fusione di due o più Stati membri dell'organizzazione stessa. Ma i casi che si sono verificati nella storia non sono paragonabili alla situazione che si creerebbe qualora nascesse all'interno dell'Unione un'entità federale risultante dalla fusione di alcuni Stati membri dell'Unione europea. Si tratterebbe infatti in questo caso della fusione di più Stati e della partecipazione della nuova entità a un'organizzazione internazionale — l'Unione europea — nella quale il nuovo soggetto assumerebbe un peso considerevole.

Il primo problema che si pone è relativo dunque alla natura del nuovo Stato federale: è infatti evidente che la sua creazione avrebbe come conseguenza un turbamento dell'equilibrio istituzionale dell'Unione, perché il nuovo Stato membro dell'Unione europea avrebbe un peso economico e politico considerevolmente maggiore rispetto agli altri Stati membri dell'Unione stessa.

Contemporaneamente, è difficile immaginare che il nuovo Stato, entità sovrana, accetti di sottomettersi ai vincoli derivanti dal Patto di stabilità (nel caso in cui il nucleo non coincida con la zona-euro) o alle forme di cooperazione in materia di politica estera e di sicurezza attualmente esistenti.

Il secondo problema è invece costituito dal fatto che al di fuori del nucleo federale resterebbero gli Stati contrari a forme di integrazione politica e che, già ora, non sono particolarmente favorevoli alle forme di integrazione non prettamente economica esistenti. È dunque pensabile che, una volta formatosi un nucleo federale, i legami tra gli Stati che non sono parti del nucleo si affievoliscano fino ad arrivare alla trasformazione dell'Unione europea in una zona di libero scambio.

È perciò probabile che sia necessaria qualche forma di rinegoziazione dei rapporti tra la nuova entità federale e un'Unione europea che probabilmente vedrà mutare, almeno parzialmente, la propria natura.

L'«integrazione differenziata» Una via alternativa all'integrazione classica?

PETER A. ZERVAKIS

L'Unione europea (UE) è nata come associazione di sei paesi con una limitata cooperazione economica, ma negli scorsi decenni è diventata una entità politica pilota che sta unificando l'intero continente. Quindici anni dopo lo sconvolgimento politico dell'Europa centrale, questa unione volontaria di nazioni sovrane rivolta ad accrescere il loro potenziale politico ed economico si è dimostrata l'idea europea più irresistibile dai tempi dell'Illuminismo. Tuttavia sta diventando sempre più evidente l'ambivalenza complessiva dell'opinione pubblica nei confronti del futuro della Costituzione europea e della sua architettura istituzionale — manifestatasi anche prima dei referendum negativi in Francia ed in Olanda. Di conseguenza, il futuro dell'Europa va considerato oggi non come un oggetto di dibattito retorico, bensì come una questione di pianificazione politica e di successo visibile. L'Unione economica e monetaria, le riforme strutturali e la concreta integrazione dei paesi dell'Europa centro-orientale sono problemi che richiedono solide basi.

Di fronte a questo scenario, i principali aspetti del Programma di relazioni internazionali della Fondazione Bertelsmann riguardano l'analisi della situazione politica europea e lo sviluppo di strategie per affrontare i problemi della politica di integrazione. Il nostro progetto «Europa allargata» è meno orientato in senso accademico e mira piuttosto a far funzionare l'Europa, sia attraverso analisi internazionali ed interdisciplinari, sia attraverso proposte e raccomandazioni politiche concrete, comunicando nello stesso tempo i risultati del progetto ai responsabili politici e all'opinione pubblica.

La sostenibilità del processo di integrazione dell'Unione europea si basa sulla sua capacità di riformarsi e contemporaneamente di innovare. Le proposte di modificazioni di sistema nell'UE, avanzate dalla Fondazione Bertelsmann, mirano ad unire opportunità di politica europea con il realismo: opportunità per definire gli obiettivi di un'U-

nione europea federale e democratica e realismo nel formulare proposte concrete per il suo sviluppo entro uno arco di tempo definito con precisione. Così l'insieme degli obiettivi centrali che guidano l'UE dovrebbe comprendere: l'aumento della trasparenza, il rafforzamento della legittimità democratica, la creazione di un sistema istituzionale in grado di gestire più di 25 Stati membri e di garantire un equilibrio stabile tra l'Unione ed i suoi membri, precisando con chiarezza la divisione dei poteri e delle competenze tra i diversi attori sia a livello nazionale sia a livello dell'Unione.

Il concetto di «integrazione differenziata».

Nel contesto dell'allargamento dell'UE, la crescente eterogeneità si ripercuote sulla volontà e sulla capacità degli Stati membri di integrarsi ulteriormente. Sembra che l'allargamento e l'approfondimento dell'UE siano difficili da portare avanti insieme a meno che non vengano rapidamente introdotti diversi livelli di integrazione e di flessibilità. «Integrazione differenziata» o flessibilità sono espressioni usate per definire un qualsiasi insieme di accordi, entro (o addirittura al di fuori) il quadro istituzionale dell'UE, che si distacchi dal principio che tutti gli Stati membri debbano muoversi verso gli stessi obiettivi con la stessa velocità. La flessibilità può riguardare i partecipanti, gli obiettivi, la velocità, o un qualsiasi insieme di questi elementi. «Nucleo europeo», «geometria variabile», «Europa a molte velocità», «avanguardia europea», «opt-out» ed «Europe à la carte» sono tutti modi di esprimere la flessibilità (1), così come lo è «cooperazione rafforzata (o più stretta)» (2). Le spinte verso una maggiore flessibilità sono state determinate dal rifiuto di certi Stati membri di accettare un sistema che obbliga il convoglio a muoversi alla velocità dell'imbarcazione più lenta.

L'«integrazione differenziata» è divenuta un punto centrale del dibattito con la Conferenza intergovernativa del 1996/7 (3), ma le sue origini risalgono molto più indietro, addirittura alla fondazione stessa delle Comunità europee. Tuttavia il dibattito sulla differenziazione è stato reso notevolmente oscuro dal gran numero di termini usato per descrivere forme di integrazione diverse dal tipo ideale, in cui tutti i paesi partecipanti agiscono in linea di principio in modi virtualmente identici, secondo le stesse regole e con le stesse politiche. Differenziazione è il termine più diretto e politicamente neutro (anzi, quasi sterile) utilizzato per denotare variazioni nell'applicazione delle politiche europee o diversità nel livello e nell'intensità della partecipazione alle politiche europee (4). Sono stati coniati molti altri termini, la maggior parte dei quali mira a prescrivere o a proscrivere una particolare preferenza a proposito dell'integrazione o a suggerire una particolare metafora del processo.

La spinta verso una maggiore flessibilità è stata rafforzata dall'imminenza di un ulteriore allargamento e dall'entrata di Stati membri incapaci, per volontà o per necessità, di tenere il passo dei leader. D'altra parte, vi sono preoccupazioni circa la coerenza e la consistenza complessiva dell'Unione, l'equa distribuzione del carico finanziario, l'omogeneità della legge comunitaria, la correttezza della concorrenza e il principio di non-discriminazione tra i cittadini dell'Unione. Esiste integrazione differenziata quando una più stretta cooperazione viene stabilita tra Stati membri interessati in specifici campi politici, preferibilmente all'interno dell'Unione — ma anche al di fuori di essa utilizzando il classico strumento della cooperazione intergovernativa quando non è disponibile una alternativa, come è accaduto all'inizio del regime di Schengen o con il processo di Bologna verso la costituzione di un'area europea di educazione superiore (5). Addirittura, gli Stati membri dell'Unione non sono tenuti a partire tutti insieme ogniqualvolta un nuovo progetto oltrepassi le competenze giuridiche della Comunità europea. Tuttavia diversi gruppi di Stati possono procedere insieme e cooperare in modo abbastanza stretto, purché mantengano il loro gruppo sostanzialmente aperto ad altri Stati membri che vogliano e possano cooperare con loro in uno specifico campo. In certe aree, come quelle della politica monetaria (Unione economico-monetaria), della politica interna (Schengen, Trattato di Prüm, gruppo informale dei Ministri degli Interni del G6) e della politica sociale (Carta sociale), lo stallo è stato evitato ricorrendo all'integrazione differenziata. Così la flessibilità è un'alternativa pragmatica per evitare lo stallo e non ha ancora prodotto rotture all'interno dell'UE; anzi, come strumento di lavoro, essa ha contribuito ad aumentare l'efficienza e ad affrontare i problemi in modo costruttivo nell'interesse di tutti gli Stati membri.

Di conseguenza, i membri dell'UE che vogliono approfondire l'integrazione in determinate aree, come la politica interna e della giustizia o la politica estera e la difesa, la politica economica, della ricerca o altro dovrebbero essere autorizzati ad unirsi ad altri gruppi di Stati che condividono questi interessi. Forme di integrazione differenziata possono essere applicate in tutte le aree politiche, ma possono anche riguardare singole iniziative di cooperazione più stretta o fare riferimento a specifici temi. Sfortunatamente, dopo che il Trattato di Am-

sterdam si è aggiunto ai Trattati di Roma, gli attuali accordi istituzionali a proposito della flessibilità sono stati definiti in modo tale da rendere virtualmente impossibile che si verifichino iniziative di «più stretta cooperazione». In particolare, è difficile vedere come pochi Stati membri possano volontariamente cooperare più strettamente in un'area già coperta dai Trattati senza che questo influisca su «politiche, azioni o programmi comuni». Inoltre, l'articolo sulla flessibilità non dice nulla su come far fronte ai costi derivanti dalla «cooperazione rafforzata» né specifica il ruolo della Corte europea di giustizia. In generale, la maggior parte delle iniziative nel quadro dell'integrazione differenziata (e l'attuale Presidenza austriaca ha contato oltre 70 pratiche presso il Consiglio) sono organizzate in modo strettamente intergovernativo con una intrinseca tendenza ad escludere dalle decisioni il Parlamento europeo, approfondendo così il deficit democratico (6). Contemporaneamente, l'articolo sulla flessibilità non riguarda in realtà alcun accordo volontario presente o futuro tra Stati membri (talora comprendente Stati non-membri) per collaborazioni in specifici progetti come l'Agenzia spaziale europea o il processo di Bologna, situati al di fuori del quadro dell'Unione. L'accordo di Schengen ha costituito un'eccezione, dando luogo ad una forma di collaborazione «flessibile» iniziata al di fuori dei Trattati e gradualmente incorporata nell'acquis communautaire.

L'importanza dell'«integrazione differenziata» nel dibattito sul futuro dell'Europa.

Ci sono cinque ragioni fondamentali per le quali la flessibilità è diventata l'ultima risorsa da sostenere in questo momento di insicurezza e di dibattito sul futuro dell'Europa.

1) *Differenze crescenti tra gli Stati membri dell'Unione.* È osservazione di senso comune che sono sempre esistite differenze sostanziali tra gli Stati membri dell'Unione e, di fatto, tra regioni o gruppi sociali all'interno degli Stati membri (7). Ciò era vero perfino all'interno del gruppo originale e relativamente omogeneo di soli sei paesi. Perciò fin dall'inizio, e a condizioni definite, i Trattati ammettevano che dovessero essere accettate differenze obiettivamente sostenibili, permettendo un certo grado di differenziazione nell'applicazione nazionale delle regole della Comunità. Per questo motivo venivano allegati ai Trattati speciali protocolli e venivano aggiunte ad alcuni atti legislativi clausole speciali, oppure venivano accettate forme di attuazione differenziata

delle direttive, di solito concedendo dilazioni temporali. Qui può essere rintracciata l'origine del termine differenziazione e la spiegazione del suo periodico controllo da parte della Corte europea di giustizia. Questo concetto strategico diventa problematico solo quando l'applicazione differenziata di una politica da parte di uno Stato membro causa conseguenze negative per gli altri.

2) *La Comunità europea-Unione europea è soltanto uno dei molti quadri di cooperazione europea.* Fin dall'inizio, la Comunità europea era soltanto uno dei molti quadri europei di cooperazione politica. È coesistita con diversi altri forum (formali o informali) che avevano composizioni diverse (Benelux, Unione europea occidentale, gruppi scientifici e tecnologici). È da questa esperienza che alla fine degli anni Settanta è nato il termine «geometria variabile». Esso indicava «l'idea di un metodo di integrazione differenziata che riconosce l'esistenza di differenze inconciliabili nella struttura dell'integrazione e di conseguenza permette la separazione permanente tra un gruppo di Stati membri e un certo numero di unità con integrazione meno sviluppata» (8). Di nuovo, ciò non creava problemi finché le sfere d'azione dei diversi gruppi non coincidevano. In caso contrario tutti gli attori accettavano temporaneamente un'occasionale contraddizione. Tuttavia, i conflitti si sono via via manifestati, perché gli obiettivi politici dell'UE si sono allargati, così come si è allargato passo a passo il numero dei membri. Ciò ha cominciato a spingere i sostenitori di una UE forte a proporre che l'Unione divenisse il primo e predominante centro di cooperazione politica, cioè assorbisse gli altri forum europei, come l'Unione europea occidentale o il Consiglio d'Europa. Ma ciò ha anche spinto alcuni sottogruppi a mantenere una distinta identità in relazione ad alcuni obiettivi, come il Consiglio nordico, e i gruppi ristretti di Schengen e dell'Eurozona.

3) *La divergenza come concetto che specificamente accetta le differenze.* Se la divergenza è una forma di differenza, può essere riferita, nella terminologia dell'UE, a livelli di performance economica o a schemi di variazione socioeconomica. Nel contesto del Mercato comune — divenuto poi unico — la questione, per i politici, era come e quando effettuare la compensazione tra le regioni o i paesi economicamente divergenti, in particolare attraverso trasferimenti di bilancio (a partire dalla metà degli anni Ottanta con l'aiuto delle politiche di coesione). Un dibattito simile è iniziato e continua vigorosamente a proposito dell'Unione economica e monetaria. L'intera filosofia dell'accettazione della divergenza si basa sulla nozione che tutti gli Stati

membri dovrebbero cercare di far convergere i risultati delle loro perfomance e delle loro politiche, ma ciò è sempre stato in contraddizione con la constatazione che non tutti gli Stati membri di fatto convergono o a causa della loro situazione economica, o a causa delle loro diverse politiche pubbliche (9).

4) *Gli Stati membri dell'UE tra eguaglianza e leadership*. Le regole fondanti della Comunità europea hanno attribuito a ciascuno Stato membro una forma di parità nel processo decisionale, per controbilanciare il peso storico della Germania come potenza europea. Tuttavia, questioni di potere, di leadership e di influenza relativa hanno sempre condizionato le discussioni politiche in Europa. Il nocciolo del problema era come riconoscere le differenze di potere nelle modalità di definizione dei programmi della CE/UE e nel processo decisionale al di là della formula del voto ponderato in seno al Consiglio dei Ministri. Così le relazioni speciali franco-tedesche potrebbero essere considerate come il «motore» dell'integrazione del gruppo più ampio, oppure, usando un'espressione meno diplomatica che rispecchia il punto di vista degli euroscettici, l'«asse» dell'integrazione (10). Per molti anni gli Stati membri dell'UE hanno riconosciuto la guida informale di Parigi e Berlino, ma hanno opposto una chiara resistenza ad ogni idea di formalizzare questo «tandem» in una sorta di direttorio (11). Con l'aumentare delle dimensioni della CE/UE, il problema è riemerso: in una costruzione a molti livelli, alcuni dei membri più favorevoli all'integrazione sono organizzati in un patto di unione, mentre gli altri sono lasciati al seguito, oppure, secondo il concetto dei «cerchi concentrici», vi è un'Europa così strutturata: «cerchio della legge condivisa» (gli Stati membri dell'Unione), «cerchio adiacente» (i paesi al di fuori dell'UE che vogliono entrarvi) e «cerchi più selezionati», con una più stretta cooperazione (il cerchio della moneta, quello della difesa, ecc.) (12). Questa discussione si è modificata quando si è raggiunto l'accordo sull'allargamento ed è emersa la possibilità di un'Europa a 27 e più membri. I timori di una diluizione dell'integrazione (più ampia, ma più debole) o di un collasso delle istituzioni dell'UE sotto il peso dei numeri hanno dato lo spunto per sostenere la necessità che un gruppo di paesi più importanti all'interno dell'Unione («nucleo duro» o «Kerneuropa») agisca da forza traente (13).

5) *Integrazione o europeizzazione degli Stati membri*. Quanto pervasiva o quanto invasiva dovrebbe essere l'integrazione per gli Stati membri? I problemi relativi all'implementazione nazionale sono ovvi. La difficoltà sta nel come rendere operativa la differenziazione o la

flessibilità, date le loro implicazioni e la miscela di motivi diversi che spingono a svilupparne il concetto. Le riforme costituzionali dei vari Trattati, da Maastricht a Nizza ed oltre, hanno ampliato sia gli obiettivi dell'UE sia la sua autorità in una misura tale che hanno trovato alcuni governi contrari ad accettarne tutte le conseguenze e hanno provocato un aperto dissenso nell'opinione pubblica, in modo particolarmente acuto in alcuni Stati membri come il Regno Unito. Così i Trattati comprendono un buon numero di clausole di «opt-out» o di «opt-in» e una grande quantità di protocolli speciali e di dichiarazioni, oltre al principio di sussidiarietà come contrappeso alla concentrazione di potere nelle istituzioni dell'UE. Così la Gran Bretagna e la Danimarca possono praticare politiche divergenti. Le riforme comportano anche la rottura della prassi da tempo consolidata dell'identificazione di un gruppo di politiche che si applicano a tutti gli Stati membri. Di conseguenza, a metà degli anni Novanta il governo inglese si è convinto dei benefici della «flessibilità» come principio operativo dell'UE, mentre chi critica la flessibilità sostiene che essa porterà alla creazione di una «Europe à la carte» a spese della disciplina collettiva e della solidarietà (14).

Un *primo* approccio per affrontare il problema della concreta applicazione della flessibilità potrebbe riguardare la comune base di partenza. Esiste un gruppo minimo di politiche essenziali che tutti i membri dell'UE devono sottoscrivere e sulle quali non vi dovrebbe essere spazio di manovra? Se sì, si tratta dell'«acquis communautaire» o di qualcosa di meno dell'acquis? I documenti ufficiali dell'UE tendono ad insistere sul mantenimento dell'acquis, sebbene non sia evidente la sostenibilità di questa posizione. Hanno senso variazioni attorno al nucleo politico del mercato unico per venire incontro a «locali differenze di gusto» (come ad esempio la vendita della birra solo in bottiglie e non in lattine in Danimarca)? O ha senso permettere differenze nel modo con cui un certo prodotto è lavorato (processi sociali ed ambientali diversificati) purché il prodotto in questione si conformi a definiti requisiti minimi essenziali per la sua libera circolazione? Un altro problema è se l'Unione economico-monetaria debba far parte del nucleo politico comune, sebbene possa essere al di fuori della portata di alcuni degli attuali e potenziali membri.

Un *secondo* approccio riguarda l'esatta definizione del cosiddetto nucleo duro. Il termine indica che alcuni Stati membri sono più importanti o più favorevoli all'integrazione di altri, e dovrebbero perciò avere un maggior peso ed essere autorizzati a procedere più rapida-

mente o ad agire da pionieri in particolari aree di cooperazione. Di solito, il nucleo duro dell'Europa viene identificato con Francia, Germania e Benelux, inizialmente associati in una unione economico-monetaria. Sebbene ciò dia a questi Stati un maggior potere politico riguardo al raggiungimento dell'obiettivo prioritario della difesa comune, sarebbe logico, in relazione a questo obiettivo, cercare la partecipazione inglese come componente necessaria e non solo desiderabile, ma questo è in contraddizione con la politica europea della Gran Bretagna e con il peso specifico della sua capacità militare.

Esiste poi una *terza* questione: bisogna chiedersi se il gruppo d'avanguardia, o gruppo di pionieri, debba in pratica andare avanti e lasciare gli altri irrimediabilmente indietro. La Fondazione Bertelsmann, nell'affrontare il problema, tende a sostenere che uno Stato membro più lento o riluttante debba trovare sempre una porta aperta alla sua partecipazione: il gruppo pioniere non deve essere esclusivo. È questo punto di vista che l'ha portata a suggerire che qualsiasi gruppo che non comprenda tutti i membri dell'UE debba essere legato ai Trattati ed aperto ai ritardatari. Tuttavia, come l'Unione economico-monetaria già dimostra, bloccare i ritardatari ha un senso, proprio sulla base del fatto che essi sono troppo differenti o divergenti (come è accaduto al Regno Unito quando, da un giorno all'altro, i suoi rappresentanti diplomatici sono stati esclusi dalle riunioni dell'Unione economico-monetaria in seno al Consiglio).

Conclusione.

Da tutto ciò risulta chiaro che la differenziazione presenta un ampio ventaglio di soluzioni, da una forma di ragionevole gestione politica delle differenze locali alla questione più generale del potere e delle relative leve di comando in seno all'UE. Da parte di alcuni Stati membri le scelte politiche sono state fatte da lungo tempo, specialmente nei cinque paesi che sembrano i candidati ideali per costituire il nucleo (sebbene ciò possa essere seriamente messo in questione dopo i referendum negativi in Francia e in Olanda), ma per altri Stati membri le scelte sono molto più difficili. L'«integrazione differenziata» sembra in certa misura essere promettente in particolari aree (ad esempio quelle relative alla sicurezza e alla difesa, alle regole comuni per la tassazione delle imprese, alla ricerca e allo sviluppo) perché ciò comporterebbe una sufficiente chiarezza a proposito di un'architettura istituzionale dell'UE che possa funzionare. Certamente, il concetto ha alcuni difetti

perché non offre una chiara visione politica (15). Perciò si potrebbe auspicare che l'UE si sviluppi in un'istituzione politica caratterizzata dal federalismo senza diventare una federazione (cioè uno Stato) (16). Se l'UE adatta specifici strumenti federali in specifiche aree politiche ed agisce secondo principi federali al di là del fatto di essere uno Stato federale tradizionale, potrebbe trasformarsi in un'«entità politica federale» con caratteristiche di cooperazione federali e bilaterali. L'entità politica federale potrebbe avere un patto istituzionale federale come base legale (Costituzione). Finché l'integrazione europea ha una finalità aperta e non ha confini, è un processo in corso che consente molti cambiamenti (17).

NOTE

(1) Brandan Donnelly e Jo Shaw, *Flexibility and the Future of European Union*, Londra, Federal Trust Report, 2005, pp. 7-9.

(2) Cfr. Katrin Langner, *Verstärkte Zusammenarbeit in der Europäischen Union. Stärkung der Integration oder hin zu einem Europa von mehreren Geschwindigkeiten?*, Frankfurt/Main, Peter Lang, 2004.

(3) Cfr. Desmond Dinan (a cura di), *Encyclopedia of the European Union*, Houndmills, Macmillan, 2000, pp. 137-140.

(4) Perfino la Commissione europea ha incluso il termine «integrazione differenziata (flessibilità)» nel suo Glossario (*Institutions, Policies and Enlargement of the European Union*, Lussemburgo, 2000, p. 26) e lo utilizza per definire «...un processo di integrazione nel quale gli Stati membri decidono di avanzare a velocità differenti e/o verso obiettivi differenti, in contrasto con la nozione di blocco monolitico di Stati che perseguono gli stessi obiettivi con la stessa velocità».

(5) Cfr. Peter A. Zervakis, «Der Bologna-Prozess - Politische Vision oder pragmatische Antwort?», in *Politische Studien* (2004), 55, 393, pp. 105-116.

(6) Olga Ilona Niemi, *Perspectiven der Ratspräsidentschaft in einer erweiterten Europäischen Union*, Frankfurt/Main, Peter Lang, 2005, p. 21.

(7) Il Progetto «Europa allargata» della Fondazione Bertelsmann ha iniziato a mappare i divergenti interessi nazionali in diverse aree politiche. I primi risultati sono attesi per quest'anno: vedi www.bertelsmann-stiftung.de.

(8) Glossario (nota 4), p. 69.

(9) Peter A. Zervakis-Dominik Hierlemann, «Wie geht es weiter, Europa?», in *Europäische Rundschau* 33/3, 2005, pp. 69-71.

(10) Peter A. Zervakis-Sébastien von Gossler, «40 Jahre Elisée-Vertrag: Hat das deutsch-französische Tandem noch eine Zukunft?», in *Aus Politik und Zetgeschichte*, 3-4, 2003, pp.12-13.

(11) Josef Janning, «Leadership Coalitions and Change: The Role of States in the European Union», in *International Affairs* 81/4, 2005, pp. 821-833.

(12) Glossario (nota 4), p. 29.

(13) Vedi il recente opuscolo del Primo Ministro belga Guy Verhofstadt, *The United States of Europe. Manifesto for a new Europe*, Londra, The Federal Trust, 2006.

(14) Il Glossario (p. 33) fa riferimento all'«idea di un metodo di integrazione non uniforme che permette agli Stati membri di scegliere le politiche come da un menu e di impegnarsi a fondo in tali politiche; vi sarebbe comunque un minimo numero di obiettivi comuni».

(15) Heinz Theisen, *Die Grenzen Europas. Die Europäische Union zwischen Erweiterung und Überdehnung*, Opladen, Barbara Budich, 2006, p. 215.

(16) Cfr. Martin Nettesheim, «Die konsoziative Föderation von EU und Mitgliedstaaten», in Burkhard Heß (a cura di), *Wandel der Rechtsordnung*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2003, pp. 31-34.

(17) Cfr. Peter Leslie, «Finalité, Federalism, Flexibility», in Peter A. Zervakis-Peter J. Cullen (a cura di), *The Post-Nice Process: Towards a European Constitution?*, Baden-Baden, Nomos, 2002, pp. 215-236.

NOTIZIE SUGLI AUTORI

CHRISTOPHE CHABROT, Professore di Diritto pubblico, Université Lumière, Lione.

RALPH ALEXANDER LORZ, Professore di Diritto pubblico tedesco e comparato, Diritto dell'Unione europea e Diritto internazionale pubblico, Heinrich-Heine Universität, Düsseldorf.

GIULIA ROSSOLILLO, Professore di Diritto dell'Unione europea, Università di Pavia.

PETER A. ZERVAKIS, Bertelsmann Stiftung.

INDICE ANNO XLVIII (2006)

EDITORIALI

Problema energetico e nazionalismo economico pag. 3

L'eredità di Altiero Spinelli » 83

Come rispondere alla crisi dell'Unione europea » 155

SAGGI

TOMMASO PADOA-SCHIOPPA, *L'Europa della Malinconia* » 9

SANTE GRANELLI, *La crisi del Medio Oriente e le responsabilità dell'Europa* » 26

MARIO ALBERTINI, *I principi d'azione del Manifesto di Ventotene* » 90

ALTIERO SPINELLI, *Manifesto dei federalisti europei* » 97

ALTIERO SPINELLI, *Nuovo corso* » 124

ALTIERO SPINELLI, *Verso l'Unione europea* » 134

CHRISTOPHE CHABROT, *Il progetto di Europa politica dopo il referendum francese del 2005* » 158

RALPH ALEXANDER LORZ, *L'attuabilità degli Stati Uniti d'Europa in una Unione europea allargata* » 179

GIULIA ROSSOLILLO, *Nucleo federale e Unione europea* » 199

PETER A. ZERVAKIS, *L'«integrazione differenziata». Una via alternativa all'integrazione classica?* » 207

NOTE

La Cina, il Mercosur e una assente: l'Europa (Stefano Spoltore) pag. 50

Flessibilità e coesione. La logica e i tranelli dell'integrazione differenziata (Hajnalka Vincze) » 56

TRENT'ANNI FA

MARIO ALBERTINI, *Elezione europea, governo europeo e Stato europeo* » 65

Alcuni articoli comparsi negli ultimi numeri:

Anno 2002

Editoriali
La tragedia del Medio Oriente.
Cultura e potere.
Mario Albertini.

Saggi
Ugo Draetta, L'Europa nel 2002.
John Pinder, Mario Albertini e la storia del pensiero federalistico.
Salvatore Veca, I fondamenti etici della politica.
Tommaso Padoa-Schioppa, La costituzione economica europea.

Note
Ordine mondiale e cambiamento climatico.
La nuova politica americana per la difesa e la sicurezza.
Fare l'Europa o scrivere una «costituzione»?

Interventi
Sovranità, autogoverno e governo globale. Una prospettiva federalista mondiale.

Il federalismo nella storia del pensiero
Alexander Hamilton.

Anno 2003

Editoriali
La strada della pace.
Per un Patto federale tra i paesi fondatori.
Il ritorno del protezionismo e le responsabilità dell'Europa.

Saggi
Daniela Preda, Alle radici del dibattito costituente europeo: progetti, aspirazioni, sconfitte.
Giovanni Vigo, La battaglia per l'Europa. L'esempio e il pensiero di Mario Albertini.

Note
Perché ripartire dai paesi fondatori.
Il benevolent Empire e l'Europa.
Strategia costituente e gradualismo costituzionale.
I successi della Cina e le illusioni dell'Europa.
L'Islam e l'idea di nazione.

Il federalismo nella storia del pensiero
Charles Lemonnier.

Anno 2004

Editoriali
Il declino dell'Europa.
L'Iraq e le responsabilità dell'Europa nei confronti del Medio Oriente.
Oltre lo Stato laico.

Saggi
Jean-Pierre Gouzy, La saga dei federalisti europei durante e dopo la seconda guerra mondiale.
Alberto Majocchi, La politica economica nella Costituzione europea.
Luisa Trumellini, La Russia di Putin.

Note
La strategia federalista e la campagna per la Costituzione europea.
Per una strategia alternativa. Un nucleo federale in un'Europa a cerchi concentrici.
La guerra al terrorismo e il futuro degli Stati Uniti.

Il federalismo nella storia del pensiero
La Resistenza europea per l'unità dell'Europa.

Anno 2005

Editoriali
Francesco Rossolillo.
Il no di Francia e Olanda a questa Europa.
Il problema della difesa europea e il nucleo federale.

Saggi

Francesco Rossolillo, Il rivoluzionario.
Ugo Draetta, Dopo il Trattato costituzionale. La questione dell'Europa politica.
Guido Montani, Il ruolo del bilancio europeo nella politica economica europea.

Note

L'economia europea di fronte alla sfida asiatica.
La crisi delle Nazioni Unite.
La Conferenza di Messina e lo sviluppo dell'unificazione europea.

Trent'anni fa

Francesco Rossolillo, il ruolo delle istituzioni nella lotta per l'Europa.

Il federalismo nella storia del pensiero

Altiero Spinelli.

Direttore Responsabile: Elio Cannillo - Editrice EDIF Onlus - Autorizzazione Tribunale di Milano n. 4917 del 25-3-1959 - Tipografia Pi-Me, Pavia
Poste Italiane s.p.a. - Spedizione in Abbonamento Postale - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) articolo 1, comma 2, DCB Pavia.