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 LXIV, 2022, NUMERO 2-3

ISSN 1970-688X

IL FEDERALISTA

rivista di politica

Direttore: Giulia Rossolillo

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

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

ANNO LXIV 2022, NUMERO 2-3

INDICE

Ad un anno dal ritorno della guerra in Europa p. 67

Federico Fabbrini e Ian Cooper, *I gruppi regionali nell'Unione europea: una forma inesplorata di differenziazione* » 70

Giulia Rossolillo, *Il grande cerchio dell'Unione: come conciliare allargamento, approfondimento e rispetto dei diritti umani* » 95

NOTE

La Russia da Gorbačëv a Putin (Stefano Spoltore) » 104

La terza crisi del secondo millennio per l'Europa: la "guerra parallela" e la sfida esistenziale per l'economia europea (Piero Lazzari) » 116

LE DISCUSSIONI

Riforma del patto di stabilità e crescita: una proposta interlocutoria (Federico Bonomi) » 130

Riforma del patto di stabilità e crescita: una proposta senza visione (Fabio Masini) » 134

PROSPETTIVE DEL FEDERALISMO NEL MONDO

Il federalismo mondiale di fronte alle sue antinomie (Raimondo Cagiano de Azevedo) » 140

La strategia del World Federalist Movement per un "momento costituente mondiale" (Guido Montani) » 146

L'aggressione all'Ucraina e le prospettive del federalismo nel mondo (Lucio Levi) » 152

La transizione verso un nuovo ordine mondiale e l'organizzazione federalista (Domenico Moro) » 162

I DOCUMENTI

Riflessioni sulla politica europea (Wolfgang Schäuble e Karl Lamers) » 175

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

Ad un anno dal ritorno della guerra in Europa

E' trascorso oltre un anno dall'inizio dell'aggressione da parte della Russia all'Ucraina, e mentre la guerra continua ad infuriare con estrema violenza e brutalità, e non si vede ancora all'orizzonte nessuna possibilità di tregua, quanto abbiamo pubblicato un anno fa su questa rivista a proposito dei pericoli che questa guerra comporta per l'Unione europea (nel testo pubblicato nella rubrica Documenti *del n. 2-3 2021 – che accompagnava uno studio in cui venivano illustrate le riforme dei trattati, necessarie per rendere l'UE un'unione politica efficace, su base federale) continua ad essere valido e a costituire un monito che non possiamo permetterci di ignorare.*

"*L'aggressione della Russia all'Ucraina apre un nuovo capitolo nella storia europea. Questa guerra brutale è destinata a durare. È difficile vedere la possibilità di una tregua e in ogni caso la resistenza ucraina non cesserà, e noi europei avremo il dovere morale e politico di sostenerla. La guerra è mossa dalla volontà di impedire che i valori occidentali avanzino, diventando patrimonio comune di Stati fino a pochi anni fa lontani da questo modello politico e culturale e parte integrante, invece, del blocco sovietico, che la Russia mira a ricostituire sul piano geopolitico*", *scrivevamo un anno fa, sottolineando che* "*La resistenza ucraina ha costretto Europa e USA, e con loro un bel pezzo di mondo, a reagire; non era scontata, e ha fatto la differenza. Ora però inizia una lunga guerra e bisogna attrezzarsi, sotto tutti i punti di vista: economico, militare, ma soprattutto politico. Il terreno ultimo su cui si combatte è quello della forza del consenso e della tenuta dell'opinione pubblica*".

"*L'Europa deve guidare il mondo libero, e deve farlo non solo perché in questo momento il nemico e la guerra sono sul suo territorio, ma soprattutto perché ha un contributo superiore da offrire in termini di modello politico e sociale. Non sono però le nostre democrazie nazionali che possono fare la differenza, ma la forza del nostro processo di unificazione. Questo processo è il vero nemico delle autocrazie, che si fondano sul nazionalismo aggressivo, sulla tirannia, sul disprezzo della*

vita umana e della libertà; ed è un processo che ormai deve completarsi, tornando alle radici del Manifesto di Ventotene. *La minaccia è analoga, e allo stesso livello deve essere la risposta, realizzando finalmente le riforme che diano vita all'Europa federale. Noi dobbiamo non solo completare la nostra unità, creando meccanismi istituzionali adeguati, per rafforzare la convergenza dei nostri interessi economici e geopolitici; ma dobbiamo prima di tutto sconfiggere politicamente il nazionalismo, che è tornato a portare la guerra sul nostro continente, creando istituzioni che non siano intaccabili da questa malattia e, viceversa, rappresentino un modello alternativo, anche per il resto del mondo.*"

La ragione per cui abbiamo voluto richiamare queste righe è perché ci forniscono dei criteri utili per fare un bilancio di quanto l'Europa ha saputo fare finora; e ci permette così di valutare le luci (importanti), insieme alle tante (troppe) ombre del quadro di fronte al quale ci troviamo.

Le luci sono date dal fatto che l'Unione europea è riuscita a rimanere unita nel supporto all'Ucraina ed è stata capace di passaggi importanti come quello di liberarsi dalla dipendenza energetica da Mosca; ma, al tempo stesso, non è stata capace di quello scatto in avanti nei settori strategici, incluso in materia di politica estera, di sicurezza e difesa, analogamente a quanto invece aveva saputo fare con la pandemia mettendo in campo il Next Generation EU. *Nonostante l'Europa sia in prima linea per quanto riguarda la minaccia ai suoi valori e al suo modello, alla sua sicurezza, e si ritrovi anche a dover fronteggiare la sfida ulteriore dell'allargamento, l'UE continua a rimanere impantanata a metà del guado; non si decide a creare quelle capacità politiche di governo a livello europeo che sono la condizione necessaria per farsi carico delle nuove problematiche di sicurezza* tout court *diventate ineludibili.*

Per tutte queste ragioni, il fatto che, mentre i blindati di Putin un anno fa lanciavano l'attacco e cercavano di dirigersi verso Kiev, gli europei stessero portando a termine i lavori della Conferenza sul futuro dell'Europa rimane una circostanza cruciale. Nella CoFoE si è discusso esattamente di come costruire il nostro futuro di europei. Il fatto che il momento storico suggellato dal ritorno della guerra vedesse in contemporanea l'esercizio di partecipazione democratica della Conferenza – che si è man mano addirittura animato dall'ambizione di farsi processo costituente – ha creato una situazione che ha permesso di incanalare le aspettative diffuse e ha suscitato nuove energie, dando anche notevole slancio al Parlamento europeo. Proprio il Parlamento, infatti, si sta muovendo per dare seguito concreto alle richieste emerse dalla CoFoE, sia con la domanda di avviare una Convenzione per la

riforma dei Trattati, sia lavorando ad un rapporto su proposte di riforma che rispondono alle conclusioni della Conferenza e hanno l'ambizione di cambiare la natura giuridica e politica e dell'UE.

Senza questo passaggio – di natura federale *– l'UE resta un'unione di 27 Stati sovrani con 27 Capi di Stato e di Governo, retta da un equilibrio tra le sue diverse istituzioni che la rende incapace di farsi carico della sicurezza del continente europeo e anche di rappresentare un modello istituzionale che supera lo Stato-nazione.*

Pochi giorni fa (il 7 marzo), sul Financial Times*, Martin Wolf spiegava molto chiaramente le ragioni per cui è così necessario che l'Unione europea si rafforzi dotandosi di istituzioni federali. In un mondo caratterizzato da disordine, nazionalismo e conflitti tra grandi potenze, se gli Europei "vogliono preservare il loro grande esperimento di pace, devono rafforzarlo perché regga alle tempeste". Le opzioni di fronte all'Unione europea sono tre: "A livello globale, deve decidere se vuole essere un alleato, un ponte o una potenza". Finché gli Stati Uniti rimarranno una democrazia liberale impegnata nell'alleanza occidentale, l'UE continuerà magari a fare l'alleato sottomesso; ma questo rende difficile esercitare un ruolo di "ponte" – che sarebbe naturale per un'entità impegnata nell'ideale di un ordine mondiale governato da regole – perché è difficile esercitare un simile ruolo in un mondo profondamente diviso in cui l'UE è molto più vicina a una parte che all'altra. La terza alternativa è cercare di diventare una potenza classica a sé stante, con risorse dedicate alla politica estera e di sicurezza commisurate alle sue dimensioni. Ma per questo l'UE avrebbe bisogno di un'unione politica e fiscale molto più profonda. La conclusione di Wolf resta che per l'Europa, "quanto più attiva e indipendente vorrà essere, tanto più cruciale sarà approfondire il suo federalismo".*

Questo è esattamente il bivio di fronte a cui ci troviamo: per difendere il nostro modello e restare capaci di esercitare una funzione pacificatrice e stabilizzatrice nel mondo, dobbiamo renderci indipendenti e farci a nostra volta "potenza", anche se a fini positivi; ma per farlo serve diventare un'unione federale, sul piano politico e fiscale. La posta in gioco in questo processo di riforma dell'UE, messo in campo dalla Conferenza sul futuro dell'Europa, è davvero il nostro destino e quello del mondo. Questa consapevolezza ci sia di stimolo per combattere ogni passaggio di questa fase complessa ma cruciale.

marzo 2023

Il Federalista

I gruppi regionali nell'Unione europea: una forma inesplorata di differenziazione

FEDERICO FABBRINI e IAN COOPER[*]

1. Introduzione

Nell'ambito dell'Unione europea (UE) sono presenti numerosi gruppi regionali di Stati membri coinvolti in forme di cooperazione istituzionalizzate, ma separate dalla loro cooperazione all'interno delle istituzioni dell'UE. Secondo i nostri calcoli, i gruppi di questo tipo oggi attivi sono tredici. Si trovano in ogni parte d'Europa – nord, sud, est e ovest – e ognuno dei ventisette Stati membri partecipa ad almeno uno di essi. Si tratta di gruppi che si differenziano tra loro in vari modi. Alcuni di essi esistono da lungo tempo (per esempio il Benelux, creato nel 1944), mentre altri sono di recente creazione (ad esempio la Lega Anseatica, creata nel 2018). Variano nelle dimensioni da due membri (cooperazione franco-tedesca, Summit iberico) a dodici (iniziativa dei Tre Mari). Alcuni sono fortemente istituzionalizzati (ad esempio l'Assemblea Baltica), mentre altri lo sono in maniera minima (ad esempio il Triangolo Weimar, il Triangolo Slavkov). Alcuni implicano una cooperazione ampia in una serie di settori (ad esempio il Gruppo di Visegrád), mentre altri si concentrano unicamente su un settore di competenza (ad esempio il Forum di Salisburgo). Alcuni sono volti principalmente a una cooperazione interna (ad esempio la Cooperazione di difesa dell'Europa centrale), mentre altri si occupano del coordinamento delle politiche a livello europeo (ad esempio EuroMed e il gruppo Nordico-Baltico).

---

[*] Federico Fabbrini è Professore ordinario di diritto dell'Unione europea presso la Dublin City University e Direttore Fondatore del Brexit Institute. Ian Cooper è Fellow presso il Brexit Institute. L'articolo è stato originariamente pubblicato in inglese con il titolo *Regional Groups in the European Union: Mapping an Unexplored Form of Differentiation* in European Papers 7 (2022) ed è stato tradotto in italiano da Giulia Rossolillo. Gli autori desiderano ringraziare Giulia Rossolillo e *Il Federalista* per il supporto e l'invito a contribuire.

Nonostante queste varianti, tuttavia, tutti questi gruppi rappresentano forme di cooperazione dal basso che si collocano a un livello intermedio tra i singoli Stati membri e l'UE nel suo complesso.

Lo scopo di questo articolo è di prendere in esame il fenomeno delle cooperazioni regionali nell'UE al fine di mappare questa dinamica politica inesplorata e di analizzare le sue conseguenze sul processo di integrazione europea. Si tratta dunque di un lavoro che persegue un doppio obiettivo. Da un lato, l'articolo cerca di identificare i gruppi regionali di cooperazione dal basso (*Bottom-Up Regional Groups*) esistenti nell'UE, di comparare le loro funzioni e di definire la loro organizzazione. Dall'altro, esso analizza l'impatto che questi gruppi regionali sono suscettibili di avere sull'integrazione europea, distinguendo tra gruppi che perseguono un quadro di cooperazione puramente amministrativa e gruppi che al contrario sono stati creati come strumenti di definizione di priorità e sono volti a moltiplicare la capacità degli Stati membri partecipanti di influire sulle politiche europee nell'ambito della *governance* dell'UE.

Così facendo, l'articolo cerca di colmare un vuoto nella letteratura giuridica e di scienza politica sull'integrazione europea. Nonostante molti esperti regionali abbiano studiato uno o più di questi gruppi, poche ricerche li hanno analizzati e confrontati come fenomeno generale. Ne è manifestazione il fatto che non vi sia nemmeno una denominazione comunemente accettata per questi gruppi – variamente denominati *partnerships, alignments, blocs, alliances* o *groupings*[1] – per non parlare di una nozione comunemente accettata di cosa essi siano. Solo pochi lavori hanno cercato di offrire una panoramica generale dei gruppi regionali nell'UE. Si tratta tuttavia di lavori[2] che non sono aggiornati ai più recenti sviluppi di questo settore, che hanno visto la creazione di tre nuovi gruppi regionali dal 2015 (il Triangolo Slavkov, l'iniziativa dei Tre Mari, la Nuova Lega Anseatica) e il significativo aggiornamento di uno vecchio (la Cooperazione franco-tedesca, rafforzata dal Trattato di Aachen del 2019). Lavori più recenti in questo

---

[1] I. Rūse, *Nordic-Baltic Interaction in European Union Negotiations: Taking Advantage of Institutionalized Cooperation,* Journal of Baltic Studies, 45 n. 2 (2014), p. 229.

[2] M. Dangerfield, *The Visegrád Group in the Expanded European Union: From Preaccession to Postaccession Cooperation,* East European Politics and Societies, 22 n. 3 (2008), p. 630; A. Inotai, *Correlations between European Integration and Sub-Regional Cooperation: Theoretical Background, Experience and Policy Impacts,* Russian & East European Finance and Trade, 34 (1998), p. 3; M. Klemenčič, *Formal Intergovernmental Alliances in the European Union: Disappearing or Still Alive?*, EUSA Twelfth Biennial International Conference, 2011; I. Rūse, *(Why) do Neighbours Cooperate? Institutionalised Coalitions and Bargaining Power in EU Council Negotiations*, Leverkusen, Budrich UniPress, 2013, p. 1.

campo sono stati più settoriali, e tendono ad essere brevi analisi della cooperazione dal basso tra Stati membri alla luce delle sfide poste dalla crisi dell'euro[3], da Brexit[4] e dalla pandemia da Covid-19[5]. Molti dei lavori più ampi[6] si concentrano su un singolo gruppo regionale anziché studiarli nel loro complesso come fenomeno pan-UE. Alcuni lavori si sono concentrati più ampiamente su gruppi regionali relativi a una particolare area geografica dell'Europa, ad esempio l'Europa centro-orientale[7], che ha visto un proliferare di molti gruppi adiacenti, sovrapposti e contenuti l'uno nell'altro. Alcuni autori hanno focalizzato la loro attenzione principalmente su un solo gruppo regionale, ma sono anche attenti a questioni più ampie quali il modo di tipizzare i gruppi[8] o di studiare la cooperazione all'interno di specifici gruppi regionali, come nel caso dei rapporti tra l'Assemblea Baltica con il Benelux e il Gruppo di Visegrád[9]. La prospettiva di altri autori è di guardare come un singolo Stato membro possa difendere la propria posizione diplomatica attraverso la partecipazione a molteplici gruppi regionali, come la Polonia[10] o l'Austria[11]. Ma nel complesso è eviden-

---

[3] G. Lewicki, *Hansa 2.0. A Return to the Golden Age of Trade?,* Varsavia, Polish Economic Institute, 2019.

[4] E. Brattberg, K. Brudzińska and B. Pires de Lima, *Contending European Views on a New Post-Brexit Balance,* Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 25 March 2020, carnegieendowment.org.

[5] K.O. Lang and N. von Ondarza, *Friends in Need: the Corona Pandemic Changes the Landscape of Groups and Coalitions in the EU*, Berlino, Stiftung Wissenschaft Und Politik, Comment n. 26 (2020).

[6] M. Górka, *The Three Seas Initiative as a Political Challenge for the Countries of Central and Eastern Europe,* Politics in Central Europe, 14 n. 3 (2018), p. 55; V. Kleinberga, *Bowling Together: Nordic Baltic Six in the European Union*, (2019), Latvijas intereses Eiropas Savienībā, 2019/1, p. 17; M. Vidal and J. Wouters, *The Trials and Tribulations of the Benelux*, in T. Giegerich, D. Schmitt and S. Zeitzmann (eds), *Flexibility in the EU and Beyond: How Much Differentitation Can European Integration Bear?*, Baden Baden, Nomos, 2017, p. 283.

[7] L. Cabada, *The Visegrád Cooperation in the Context of Other Central European Cooperation Formats*, Politics in Central Europe, 14 n. 2 (2018), p. 165; V. Jančošekovà, *Regional Cooperation in Central and Eastern Europe and its Implications for the EU*, European View, 16 n. 2 (2017), p. 231.

[8] M. Dangerfield, *The Visegrád Group in the Expanded European Union, op. cit*., p. 630.

[9] R.M. Cutler and A. von Lingen, *Emerging Interregional Parliamentarism: The Case of the Baltic Assembly*, in M. Müftüler-Baç, K. Raube and J. Wouters (eds), *Parliamentary Cooperation and Diplomacy in EU External Relations*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2019, p. 120.

[10] A. Kirpsza, *With Whom to Cooperate in Brussels? The Effect of Coalition-building with the Three Seas Initiative, Visegrád Group and Germany on Poland's Success in EU Lawmaking*, in M. Grabowski, A. Mania and T. Pugacewicz (eds), *Global Politics in the 21st century: Between Regional Cooperation and Conflict*, Berna, Peter Lang Verlag, 2019, p. 205.

[11] P. Müller, *Europeanization and Regional Cooperation Initiatives: Austria's Partic-*

te che c'è una lacuna nella letteratura, che evidenzia una pressante esigenza di una rassegna aggiornata e onnicomprensiva del fenomeno dei raggruppamenti regionali nell'UE.

Questo articolo va quindi al di là di questa dottrina *ad hoc* per valutare il fenomeno del raggruppamento regionale da una prospettiva teorica più ampia e per riflettere sulle sue implicazioni per gli studi europei e in particolare per le teorie della *governance* differenziata. In particolare, riteniamo che questo tipo di cooperazione politica dal basso rappresenti una particolare forma di differenziazione all'interno dell'UE, anche se non è sempre riconosciuta come tale. Questo perché molte analisi sull'integrazione differenziata sono concentrate sulla misura in cui le norme di diritto dell'UE non sono applicate in modo uniforme nell'Unione a causa di deroghe e *opt-out* di cui beneficiano diversi Stati membri[12]. Il problema di questa concettualizzazione basata sulle norme è che si tratta di una differenziazione dall'alto, nel senso che prende come linea di base l'applicazione piena delle norme in tutta l'UE e poi misura le deviazioni da questo standard. Si tratta senza dubbio di un tipo di analisi valido e molto utile, ma non riesca a catturare il quadro completo perché tende a lasciare fuori le forme di cooperazione dal basso, quali quelle qui analizzate.

Va sottolineato che i gruppi regionali così come qui definiti sono istituzionalmente separati dall'UE e non sconfinano significativamente nella sfera di competenza dell'Unione. Molti gruppi regionali hanno una struttura largamente informale, dal momento che sono privi di personalità giuridica e di capacità decisionale formale, e dunque non hanno "competenze" nel senso giuridico del termine. Inoltre, i gruppi regionali generalmente sono *forum* di cooperazione interstatale relativi a politiche estranee ai campi di competenza esclusiva dell'UE, e riguardano settori nel quali la competenza è concorrente con quella degli Stati membri (ad esempio energia, trasporti, giustizia e affari interni) o è di sostegno agli Stati membri (ad esempio industria, turismo)[13]. Molti gruppi regionali comportano una cooperazione in politica estera, un settore nel quale gli Stati membri mantengono un'autonomia politica significativa anche se è in parte un settore di

---

ipation in the Salzburg Forum and in Central European Defence Cooperation, Austrian Journal of Political Science, 45 n. 2 (2016), p. 23.

[12] F. Schimmelfennig and T. Winzen, *Ever Looser Union? Differentiated European Integration*, Oxford, Oxford University Press, 2020.

[13] C'è un Gruppo Regionale che incide su un'area di competenza esclusiva dell'UE: il Benelux, che tra le altre cose è un'unione doganale che precede l'unione doganale dell'UE e che è riconosciuta dai trattati istitutivi, come specificato *infra*.

competenza dell'UE. Inoltre, alcuni gruppi regionali hanno la funzione di *forum* di coordinamento politico, ovvero servono da piattaforma nei quali gruppi di Stati membri coordinano le loro posizioni in merito a questioni correnti di politica dell'UE, ma non hanno una competenza vera e propria in questi settori. Per tutte queste ragioni, i gruppi regionali non corrispondono alla più diffusa definizione di integrazione differenziata, che tipicamente si verifica quando uno o più Stati non partecipano a una politica comune nella quale l'UE ha competenza e ha adottato atti: i gruppi regionali costituiscono una forma diversa di integrazione differenziata dal momento che rappresentano una cooperazione dal basso che si verifica frequentemente al di fuori della sfera di competenza dell'UE.

Questo articolo si propone di fornire uno studio complessivo dei gruppi regionali, definiti come forme di cooperazione tra Stati membri dell'UE che non sono istituzionalmente connesse all'Unione, sia che promuovano sia che non promuovano l'integrazione europea. Il nostro metodo consiste per prima cosa nell'individuare i gruppi regionali sulla base di criteri oggettivi, e poi di compararli tra loro; questo evita pregiudizi di selezione. Infatti, ciò che emergerà nelle pagine seguenti è che un gruppo regionale può i) operare a favore dell'integrazione europea, ii) operare contro l'integrazione europea, o iii) avere un effetto neutro rispetto all'integrazione europea; e in effetti l'atteggiamento di un gruppo regionale nei confronti dell'integrazione europea può cambiare nel tempo. La letteratura sull'integrazione differenziata nell'UE si è concentrata sulla prima categoria, mentre ha tralasciato le altre due. Questa rassegna costituisce dunque un importante contributo alla letteratura sull'integrazione differenziata nell'UE proprio perché allarga il campo di indagine empirica per includere tutte le ipotesi di cooperazione istituzionalizzata tra Stati membri nell'UE.

L'articolo è strutturato in questo modo. La Sezione 2 fornisce una definizione di gruppi regionali, chiarendo quali sono le caratteristiche che consideriamo necessarie perché una forma specifica di cooperazione regionale rientri nella nostra definizione; e offre una lista dei gruppi regionali esistenti. La Sezione 3 confronta i gruppi regionali esistenti, classificandoli sulla base della loro longevità (pre e post adesione), della loro struttura istituzionale (complessa o basilare), del loro ambito di applicazione (settoriale contro generale) e del grado in cui sono attivi/inattivi. La Sezione 4 esamina le differenti funzioni che i gruppi regionali possono svolgere – avanguardia di integrazione, cooperazione

funzionale, coordinamento politico, o resistenza. Infine, la Sezione 5 riflette sui profili di potenziale ricerca ulteriore sui gruppi regionali come strumento per arricchire la conoscenza di integrazione europea e integrazione differenziata.

2. Definizione dei gruppi regionali

L'Europa è un'area geografica di forte interdipendenza, nella quale coesistono molteplici forme di cooperazione internazionale tra Stati sia all'interno sia all'esterno dell'UE. In questo articolo ci occuperemo unicamente di una particolare forma di cooperazione, che ha luogo all'interno dell'UE, ma non è parte della struttura istituzionale dell'Unione. Per questa ragione ci baseremo su cinque criteri attraverso i quali definire un gruppo regionale. In particolare, un gruppo regionale può essere definito una forma di cooperazione internazionale che risponde a queste cinque caratteristiche: i) è una cooperazione istituzionalizzata; ii) è attualmente attiva; iii) i suoi partecipanti sono tutti attualmente Stati membri dell'UE; iv) è istituzionalmente separata dall'UE; v) gli Stati partecipanti sono geograficamente vicini, appartenendo alla stessa area regionale dell'Unione. Qui di seguito, ci soffermeremo più nel dettaglio su questi criteri, per rendere più chiara la natura dei Gruppi Regionali oggetto di questo articolo anche attraverso una contrapposizione con esempi di altre forme di cooperazione che invece non vi rientrano.

2.1. Cooperazione istituzionalizzata.

Definiamo un gruppo regionale all'interno dell'UE come un gruppo istituzionalizzato, cioè un gruppo che ha una struttura permanente che si traduce nel suo funzionamento nella prassi. Per esempio un gruppo regionale può essere definito come istituzionalizzato se al suo interno si tengono riunioni regolari tra ministri o parlamentari, anche se, come spiegheremo nella sezione 3, il grado di struttura organizzativa dei gruppi regionali può variare significativamente da un gruppo all'altro. Questo criterio esclude invece quelle alleanze tattiche temporanee tra Stati membri, che si verificano ad esempio quando essi esprimono i loro voti nel Consiglio dell'UE[14]. Inoltre esclude tutti quei gruppi di Stati membri che vengono descritti come aventi un'identità collettiva, ma che sono privi di ogni forma istituzionale. Per esempio, i sei paesi fondatori – gli Stati originari della Comunità europea del Carbone e

[14] M.O. Hosli, *Power, Connected Coalitions, and Efficiency: Challenges to the Council of the European Union*, International Political Science Review, 20 n. 4 (1999), p. 371.

dell'Acciaio (CECA) e della Comunità economica europea (CEE) – spesso sono identificati come gruppo, ma non è possibile trovare alcuna manifestazione istituzionale di questa particolare identità di gruppo – ad eccezione forse di un'unica riunione dei Ministri degli affari esteri dei Sei prima del referendum su *Brexit*[15] – e dunque non possono essere classificati come gruppo regionale.

2.2. Attualmente attivo.

In stretta relazione con il criterio precedente, definiamo un gruppo regionale come un gruppo nel quale la cooperazione è attualmente attiva. La *ratio* di questo criterio è che il nostro proposito qui non è quello di fornire un quadro storico di tutti i gruppi regionali che sono esistiti all'interno dell'UE, ma solo di passare in rassegna quelli che attualmente esistono. Questo esclude forme di cooperazione che esistevano un tempo ma sono state sciolte o sono cadute in disuso. Un esempio di gruppo regionale che non esiste più è l'Unione europea occidentale (UEO), un'organizzazione di cooperazione militare che è stata attiva dalla fine degli anni Ottanta agli anni Novanta e che era stata creata da Stati membri dell'UE che erano anche Stati membri della NATO. Nel tempo i compiti dell'UEO sono stati trasferiti all'UE e l'UEO è stata sciolta nel 2011. In questo articolo abbiamo applicato questo criterio in modo liberale, in modo da includere quei gruppi regionali che sono attualmente attivi anche se ci sono state delle pause nel recente passato nella loro attività – ad esempio non si è sempre tenuta una riunione annuale. Per questo motivo, prendiamo in esame sia il Triangolo di Slavkov (noto anche come trilaterale di Austerlitz) di Austria, Repubblica Ceca e Slovacchia, fondato nel 2015, sia il Triangolo di Weimar (Francia, Germania, Polonia) fondato nel 1991, perché entrambi hanno tenuto riunioni nel 2020[16].

2.3. Solo Stati attualmente membri dell'UE.

Definiamo gruppo regionale una cooperazione della quale sono parti solo Stati attualmente membri dell'UE. La *ratio* alla base di questo criterio consiste nel fatto che il nostro proposito è di analizzare i gruppi regionali come un fenomeno interno all'UE e all'integrazione europea.

---

[15] E. Zalan, *EU Founding States Pledge Deeper Integration*, euobserver, 10 febbraio 2016, https://euobserver.com/eu-political/132204.

[16] I. Romanyshyn, *The Surprise Return of the "Weimar Triangle"*, euobserver, 7 gennaio 2021, https://euobserver.com/opinion/150499; NewsNow, *Matovic: Borders between Slovakia, Czech Republic and Austria Remain Open*, NewsNow, 9 settembre 2020, newsnow.tasr.sk.

L'utilizzo di questo criterio ha come conseguenza l'esclusione di importanti forme di cooperazione regionale che includono sia Stati membri sia Stati non membri dell'UE, quali il risalente Consiglio nordico (fondato nel 1952), che include tre Stati membri (Danimarca, Finlandia e Svezia) e due Stati non membri (Norvegia e Islanda), insieme alle regioni semi-autonome di Åland, le isole Faroe e la Groenlandia. Si tratta di un criterio che esclude anche le cooperazioni regionali che includono il Regno Unito (oggi ex-Stato membro dal 31 gennaio 2020), e in particolare le sue relazioni bilaterali multilivello con l'Irlanda, inclusi il Consiglio britannico-irlandese, la Common Travel Area e l'Assemblea parlamentare britannico-irlandese[17]. Prima di *Brexit*, la Common Travel Area tra Regno Unito e Irlanda era un esempio importante di *governance* differenziata all'interno dell'UE, dal momento che si trattava di una zona separata di libera circolazione delle persone al di fuori dell'area Schengen. Tuttavia, ora che il Regno Unito è uscito dall'UE, questa relazione bilaterale non può più essere definita come un gruppo regionale interno all'UE.

2.4. La separazione istituzionale dall'UE.

Un gruppo regionale è un gruppo di Stati membri dell'UE che persegue una forma di cooperazione separata dalle politiche comuni perseguite a livello dell'Unione. Sulla base di questa definizione, l'Eurozona, nella quale oggi 19 Stati membri su 27 condividono una moneta comune, non è un gruppo regionale, perché si tratta di Stati membri che perseguono una politica comune, la terza fase dell'Unione economica e monetaria (EMU)[18]. Inoltre, si tratta di una forma differenziata, ma dall'alto anziché dal basso, dal momento che gli Stati che non ne fanno parte sono Stati che godono di *opting-out* o di deroghe rispetto alla politica comune[19]. Questo è vero anche per molte altre politiche comuni dell'UE nell'ambito delle quali alcuni Stati hanno esercitato un *opt-out*. Bisogna tuttavia notare che in alcuni casi un gruppo regionale può mettere in atto una politica comune che poi viene adottata a livello dell'UE. L'Accordo di Schengen del 1985 ne è un buon esempio. Originariamente, si trattava di un accordo tra cinque degli allora dieci Stati membri dell'UE volto ad abolire i controlli interni alle frontiere. Tuttavia, con

---

[17] V.E. Tannam, *Brexit and the Future of British-Irish Relations* in F. Fabbrini (ed), *The Law & Politics of Brexit. Vol. 2. The Withdrawal Agreement*, Oxford, Oxford University Press, 2020, p. 254.

[18] V. F. Fabbrini, *Economic Governance in Europe: Comparative Paradoxes, Constitutional Challenges*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

[19] V. anche S. Baroncelli, *Differentiated Governance in European Economic & Monetary Union*, European Papers – A Journal on Law and Integration, 7 n. 2 (2022), p. 867.

l'espansione dell'area Schengen l'UE ha alla fine promosso una politica di libera circolazione delle persone estesa a tutta l'Unione. Così, mentre l'originale accordo di Schengen a cinque era un gruppo regionale, cioè una cooperazione distinta dall'UE, questo non è più vero, perché l'*acquis* di Schengen è stato incorporato nei trattati istitutivi (salvo che per cinque Stati membri che beneficiano di un *opt-out* o non rispondono ancora ai requisiti minimi di partecipazione)[20].

Per il resto, i trattati UE non dicono nulla sull'esistenza e lo *status* dei gruppi regionali, con un'eccezione: il Benelux. In quanto forma più risalente di gruppo regionale, creata nel 1944, il Benelux è anche l'unico esempio di gruppo regionale esplicitamente riconosciuto nei trattati UE. Infatti, l'articolo 350 TFUE (tuttora) stabilisce che: "Le disposizioni dei trattati non ostano all'esistenza e al perfezionamento delle unioni regionali tra il Belgio e il Lussemburgo, come pure tra il Belgio, il Lussemburgo e i Paesi Bassi, nella misura in cui gli obiettivi di tali unioni regionali non sono raggiunti in applicazione dei trattati"[21]. Questa disposizione, che è codificata nei trattati UE fin dal Trattato di Roma del 1957 istitutivo della Comunità Economica Europea, si limita a riconoscere l'esistenza del Benelux come un gruppo regionale pre-UE. Non vi sono altre disposizioni dei Trattati che riconoscano l'esistenza di singoli gruppi regionali o che consentano la loro creazione; questa assenza di disposizioni espresse mette in luce la loro separazione istituzionale dall'UE.

2.5. Prossimità geografica.

L'ultimo criterio che determina se un insieme di Stati costituiscono un gruppo regionale è la prossimità geografica. Questo è senza dubbio il criterio meno preciso tra quelli utilizzati per definire un gruppo regionale e a nostro avviso è soddisfatto quando gli Stati che partecipano a un gruppo regionale appartengono alla medesima area geografica dell'Europa: come tali, non è necessario che siano adiacenti (con confini contigui di terra o di mare), ma è sufficiente che siano situati in generale nella medesima regione all'interno dell'Europa. Si tratta di un criterio che nasce dalla nostra osservazione del fatto che, con un'eccezione (il gruppo Arraiolos), ogni gruppo è concentrato in una particola-

[20] V. anche J. Silga, *Differentiation in EU Migration Policy: The "Fractured" Values of the EU*, European Papers, 7 n. 2 (2022), p. 90.

[21] Oltre al Benelux, l'art. 350 riconosce anche l'ancor più risalente Unione economica tra Belgio e Lussemburgo, che risale al 1921. Ai nostri fini, non consideriamo quest'unione come un gruppo regionale, dal momento che è stata assorbita dal Benelux. M Vidal and J Wouters, *The Trials and Tribulations of the Benelux*, *op. cit.*, p. 286.

Tabella 1 – Gruppi regionali nell'Unione europea

Gruppo	Paesi coinvolti	Creaz.	Scopo	Caratteri istituzionali
Benelux	Belgio, Lussemburgo, Olanda	1944	Unione politico economica	Unione doganale (1944); Assemblea parlamentare (1955); Unione economica (1958); Corte di Giustizia del Benelux (1965); Unione del Benelux (2008
Cooperazione franco-tedesca	Francia, Germania	1963	Cooperazione politica	Trattato dell'Eliseo (1963); Trattato di Aachen (2019); Assemblea parlamentare franco-tedesca
Summit iberico	Portogallo, Spagna	1983	Dialogo politico	Summit bilaterali dei Primi Ministri
Gruppo di Visegrád	Repubblica ceca, Ungheria, Polonia, Slovacchia	1991	Cooperazione politica	Riunioni ministeriali e Summit dei leaders; Fondo di Visegrád (2000); Cooperazione interparlamentare (2003)
Assemblea baltica	Estonia, Lettonia, Lituania	1991	Cooperazione politica	Assemblea baltica (1991); Consiglio dei Ministri Baltico (1994)
Triangolo di Weimar	Francia, Germania, Polonia	1991	Dialogo politico	Riunioni dei Ministri degli Affari esteri; Summit occasionali dei leaders
Forum di Salisburgo	Austria, Bulgaria, Croazia, Repubblica ceca, Polonia, Romania, Slovenia, Slovacchia, Ungheria	2000	Cooperazione in materia di Affari interni	Riunioni dei Ministri degli Interni (due all'anno); riunioni dei Capi della polizia; riunioni a margine delle riunioni UE
Gruppo nordico-baltico	Danimarca, Estonia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Svezia	2004	Coordinamento politico	Riunioni ministeriali in prossimità delle riunioni europee
Cooperazione centroeuropea di difesa	Austria, Croazia, Repubblica ceca, Slovacchia, Ungheria, Slovenia (Polonia: osservatore)	2010	Collaborazione militare, controllo delle migrazioni	Riunioni dei Ministri della Difesa

Gruppo	Paesi coinvolti	Creaz.	Scopo	Caratteri istituzionali
EuroMed	Cipro, Francia, Grecia, Italia, Malta, Portogallo, Spagna e, dal 2021, anche Slovenia e Croazia	2013	Cooperazione politica	Riunioni ministeriali; Summit dei leader nazionali dell'Europa del sud
Triangolo Slavkov/ Austerlitz	Austria, Repubblica ceca, Slovacchia	2015	Cooperazione politica	Summit dei leaders
Iniziativa dei Tre Mari	Austria, Bulgaria, Repubblica ceca, Croazia, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Slovacchia, Slovenia	2016	Cooperazione in materia di infrastrutture nord-sud; economia; energia; trasporti, affari	Summit annuali dei Presidenti nazionali; Forum imprenditoriali
Nuova Lega anseatica	Danimarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Olanda, Svezia	2018	Coordina-mento di politica economica	Riunioni dei Ministri delle Finanze
Cooperazione franco-italiana [?]	Francia, Italia	2021	Cooperazione politica	Trattato del Quirinale (2021)

re regione europea, anche se gli Stati parti sono relativamente dispersi geograficamente. Ad esempio, i membri della Nuova Lega Anseatica si trovano tutti nell'Europa del nord, anche se sono dispersi in un'ampia fascia geografica che va, da ovest a est, dall'Irlanda fino all'Estonia. Similmente, il Triangolo di Weimar, che include Francia, Germania e Polonia, comprende tre Stati confinanti, che, data la loro dimensione geografica, si estendono dall'Oceano Atlantico fino al confine con Russia e Bielorussia. Il criterio della prossimità regionale esclude dalla nostra definizione di gruppi regionali forme di cooperazione basate su fattori privi di relazione con la collocazione regionale o geografica. Per questa ragione, questo articolo esclude il gruppo Arraiolos – l'eccezione sopra menzionata – che è un vertice informale, che ha avuto inizio nel 2003, dei presidenti degli Stati membri dell'UE con regimi parlamentari o semi-presidenziali (cioè che non hanno monarchi come capi di Stato).

Alla luce di questi cinque criteri, possiamo oggi identificare tredici gruppi di Stati membri all'interno dell'UE che rispondono alla nostra

definizione di gruppo regionale (vedi Tabella 1). A questi si potrebbe aggiungere un quattordicesimo gruppo, la cooperazione franco-italiana, lanciata il 26 novembre 2021 con la firma del Trattato del Quirinale da parte del Presidente francese Emmanuel Macron e dell'allora Presidente del Consiglio italiano Mario Draghi[22]. Il Trattato del Quirinale si propone di stabilire relazioni più strette tra i due Stati membri, prevedendo anche fori istituzionali di coordinamento delle posizioni sugli affari europei – e come tale è modellato sul Trattato dell'Eliseo del 1963 che stabilisce una cooperazione franco-tedesca. Tuttavia, il Trattato del Quirinale non è stato ancora ratificato dai due Stati, e bisognerà vedere come opererà nella prassi. Ne consegue che identifichiamo qui la cooperazione franco-italiana solo come un potenziale quattordicesimo gruppo regionale, lasciando la sua valutazione concreta a una futura ricerca.

3. Comparazione tra gruppi regionali

Dopo aver identificato l'elenco dei gruppi regionali interni all'UE attualmente esistenti sulla base della definizione fornita nella sezione precedente, procediamo adesso a una classificazione di queste forme di raggruppamento regionale. Il fenomeno dei gruppi regionali, infatti, è alquanto eterogeneo, e le tipologie di gruppi che attualmente operano all'interno dell'UE variano su più dimensioni. In particolare, ai fini analitici riteniamo che sia utile differenziare i gruppi regionali sulla base di queste quattro variabili: i) il momento della loro istituzione, sulla base del quale verranno distinti vecchi gruppi antecedenti l'appartenenza all'UE e nuovi gruppi creati tra Stati dopo il loro ingresso nell'UE; ii) il livello di istituzionalizzazione, che varia da meccanismi molto semplici a meccanismi molto sofisticati; iii) il loro ambito di competenza, con alcuni gruppi regionali che si occupano di questioni specifiche settoriali e altri che riguardano un ambito più ampio e generale; e infine iv) il loro grado di attività, che varia da intenso, con gruppi regionali che si riuniscono regolarmente, a quasi nullo, con gruppi regionali che vengono solo episodicamente rivitalizzati dagli Stati partecipanti per obiettivi specifici. Comprendere le caratteristiche di questi gruppi regionali è utile per determinare il loro impatto sull'integrazione europea (analisi che svolgeremo nella prossima sezione), ed è questo il motivo per il quale nel prosieguo di questa sezione analizzeremo questi quattro criteri più nel dettaglio.

[22] V. *Trattato tra la Repubblica italiana e la Repubblica francese per la cooperazione bilaterale rafforzata* (2021]); https://www.governo.it › Trattato_del_Quirinale.

3.1. Longevità, pre- post-adesione.

I gruppi regionali possono essere classificati sulla base del fatto che gli Stati membri partecipanti abbiano creato queste forme di cooperazione prima di aderire all'UE o dopo l'adesione, o nel momento in cui alcuni erano membri dell'UE e altri no. Dei tredici gruppi esistenti ne abbiamo identificati, sulla base della definizione fornita nella sezione 2, quattro creati prima che i loro membri aderissero all'UE (Benelux, Summit iberico, Gruppo di Visegrád, Gruppo Baltico). Tuttavia, il Benelux può essere definito un "pioniere", dal momento che è stato creato prima dell'UE, mentre gli altri tre casi i loro membri hanno aderito insieme a un'UE già esistente[23]. L'Unione doganale del Benelux (1944) ha precorso ed è servita come modello per la CEE (1957), che ha contribuito a fondare. Per quanto riguarda gli altri tre, la loro ragion d'essere è dovuta in larga parte ad aiutare i loro membri a preparare l'adesione all'UE negli anni seguenti alla creazione del gruppo regionale – 1983-1986 per Portogallo e Spagna, 1991-2004 per gli Stati dell'Assemblea baltica e del Gruppo di Visegrád. Tuttavia, la cooperazione tra gli Stati partecipanti a questi gruppi regionali è rimasta ed ha continuato ad evolversi nei decenni a partire dalla loro adesione all'UE.

Solo tre dei tredici gruppi regionali sono ibridi, nel senso che sono Stati creati da una compagine di Stati membri e Stati non membri dell'UE (il Triangolo di Weimar, il Forum di Salisburgo, la Cooperazione centroeuropea in materia di difesa). Tutti questi tre costituiscono in un certo senso un ponte tra est e ovest. Il Triangolo di Weimar (creato nel 1991) ha consentito un dialogo di alto livello tra l'est (Polonia) e l'ovest (Francia e Germania) proprio nel momento in cui la guerra fredda stava finendo, il Forum di Salisburgo (2000) ha consentito una cooperazione in materia di affari interni tra l'Austria e vari Stati che stavano accedendo alla CE, e la Cooperazione centroeuropea in materia di difesa ha permesso una cooperazione tra cinque Stati membri e la Croazia prima dell'adesione. Anche qui, la cooperazione è continuata anche dopo che tutti gli Stati partecipanti avevano aderito all'UE.

Infine, sei gruppi regionali si sono formati quando tutti gli Stati partecipanti erano già nell'UE. La cooperazione franco-tedesca, il Gruppo nordico-baltico, l'EuroMed, l'Iniziativa dei Tre Mari, il Triangolo di Slakov e la Nuova Lega Anseatica sono stati creati da Stati che erano già membri dell'UE. Con un'eccezione (la cooperazione franco-tede-

[23] A. Inotai, *Correlations Between European Integration and Sub-Regional Cooperation…*, *op. cit.*, p. 80.

sca), si tratta di creazioni relativamente recenti, un fattore che è utile a mettere in luce la misura della tendenza verso la formazione di gruppi in un'UE sempre più eterogenea.

3.2. Struttura istituzionale.

I gruppi regionali variano anche nella misura della loro istituzionalizzazione. Agli estremi, si va dal Benelux, un'organizzazione complessa con il suo Consiglio intergovernativo, Comitati di ministri, un'Assemblea parlamentare, Corte di giustizia e Segretariato[24], al Gruppo nordico-baltico, un gruppo privo di leader e di struttura formale, e che si sostanzia in "merely a loose, informal club whose members have a habit of consulting and coordinating with each other"[25]. Infatti, un gruppo regionale può essere più o meno istituzionalizzato sulla base di diversi fattori: a) il numero e la complessità delle sue strutture istituzionali; b) lo statuto giuridico del loro documento fondativo – trattato, dichiarazione, dichiarazione congiunta, ecc. – se ne ha uno; c) la presenza o meno di un segretariato, e dunque di funzionari.

Sulla base di questi fattori, vediamo che i tredici gruppi regionali possono essere classificati in tre gruppi sulla base del loro livello di istituzionalizzazione. Quattro di essi sono altamente istituzionalizzati (Assemblea baltica, Benelux, duo franco-tedesco, Gruppo di Visegr*á*d), nel senso che hanno una struttura istituzionale (quasi-) permanente che va al di là di riunioni intergovernative e include ad esempio una cooperazione interparlamentare. Cinque gruppi regionali sono moderatamente istituzionalizzati (Cooperazione centroeuropea in materia di difesa, EuroMed, Summit iberico, Forum di Salisburgo, Iniziativa dei Tre Mari), nel senso che, nonostante la loro cooperazione sia fondamentalmente limitata a riunioni intergovernative, a questo livello la cooperazione è relativamente stabile e robusta. Infine, quattro gruppi regionali sono istituzionalizzati solo in maniera minima (Nuova Lega anseatica, Gruppo nordico-baltico, Triangolo di Slavkov, Triangolo di Weimar), dal momento che la loro cooperazione è relativamente tenue e in un certo senso *ad hoc*, con una struttura istituzionale limitata o nulla.

Nell'ambito dei quattro gruppi regionali altamente istituzionalizzati, l'architettura della cooperazione regionale va al di là di semplici summit, dal momento che si fonda su una struttura istituzionale più per-

[24] M. Vidal and J. Wouters, *The Trials and Tribulations of the Benelux, op. cit.*.

[25] P. Kuusik and K. Raik, *The Nordic-Baltic Region in the EU: A Loose Club of Friends*, Swedish Institute for European Policy Studies - European Policy Analysis, 10 (2018), p. 2.

manente, che coinvolge altre istituzioni interne oltre ai governi nazionali. In particolare, il Benelux ha dal 1955 un'Assemblea parlamentare – tecnicamente il Consiglio consultivo interparlamentare del Benelux, composto da 21 parlamentari nazionali olandesi (eletti dalle due camere del Parlamento), sette parlamentari nazionali lussemburghesi (scelti tra i membri del parlamento monocamerale) e 21 parlamentari nazionali belgi (eletti pro-quota sia dal Parlamento nazionale/federale sia dalle assemblee delle regioni federate e comunità)[26]. La sede dell'Assemblea parlamentare ruota tra gli Stati partecipanti ogni due anni, ma l'istituzione si riunisce annualmente, allo scopo di fornire pareri ai governi degli Stati partecipanti – che si riuniscono anche a livello intergovernativo nel Consiglio dei Ministri del Benelux. Inoltre, il Benelux ha anche un segretariato, con sede a Bruxelles, e una Corte – creata nel 1965 e operativa dal 1974, che si pronuncia su rinvii pregiudiziali proposti dalle Corti supreme olandese, belga e lussemburghese relativi a normative comuni ai tre Stati e opera come giudice del lavoro per il personale dell'Unione economica del Benelux. Similmente, dal 1991, gli Stati baltici hanno la loro assemblea composta da 60 delegati, 20 ciascuno, eletti dai Parlamenti di Estonia, Lituania e Lettonia, così come un Consiglio dei Ministri baltico che, insieme al Segretariato con sede a Riga, supporta l'organizzazione. Il Gruppo di Visegrád non ha un'Assemblea parlamentare ma organizza la cooperazione interparlamentare attraverso riunioni regolari di relatori parlamentari e comitati tra i suoi quattro membri[27]. Inoltre c'è un Fondo di Visegrád (stabilito nel 2000) che sostiene la cooperazione regionale, con la sua struttura istituzionale separata, incluso un segretariato.

Similmente, la cooperazione franco-tedesca si basa su un sistema di *governance* ancora più profondo, descritto da alcuni come "the most institutionalized form of member state cooperation within a regional political organization"[28]. Mentre il Trattato dell'Eliseo del 1963 stabiliva le basi per rapporti bilaterali tra questi due Stati fondatori dell'UE, con riunioni regolari a livello dei capi di Stato e di governo, dal 2003 è stato convocato regolarmente ogni due anni un Consiglio ministeriale franco-tedesco, nel quale gli interi gabinetti dei due governi si riunisco-

---

[26] Per una descrizione dettagliata del Parlamento del Benelux v. www.beneluxparl.eu.

[27] K. Borońska-Hryniewiecka and J. Grinc, *Actions Speak Louder Than Words? The Untapped Potential of V4 Parliaments in EU Affairs,* East European Politics and Societies: and Cultures, 36 n. 3 (2021), p. 23; Polish Sejm, *Interparliamentary Cooperation of the Visegrád Group Countries,* oide.sejm.gov.pl.

[28] U. Krotz and L. Schramm, *An Old Couple in a New Setting: Franco-German Leadership in the Post-Brexit EU,* Politics and Governance, 9 n. 1 (2021), p. 48.

no congiuntamente per discutere questioni di interesse comune. Inoltre, in seguito agli sforzi del Presidente francese Macron di rilanciare la cooperazione franco-tedesca, il trattato di Aachen del 2019 ha oggi creato un'Assemblea parlamentare franco-tedesca che, come previsto da un accordo interparlamentare successivo, ha lo scopo di "elaborare proposte su tutte le questioni di interesse per le relazioni franco-tedesche con l'obiettivo di andare verso la convergenza del diritto francese e tedesco"[29]. L'Assemblea parlamentare, composta da 100 membri – 50 scelti tra i loro deputati dal *Bundestag* tedesco e 50 dall'*Assemblée Nationale* francese – ha ora adottato il proprio regolamento e ha iniziato a operare. In sintesi, come evidenziato nella panoramica precedente, i gruppi regionali possono essere forme di cooperazione interstatale in gran parte non strutturate, oppure possono diventare vere e proprie unioni all'interno dell'UE, con priorie strutture esecutive, legislative, amministrative e talvolta anche giudiziarie.

3.3. Campo d'azione.

I gruppi regionali variano in modo significativo per quanto riguarda la portata delle loro politiche: alcuni perseguono un compito piuttosto specifico, concentrandosi su politiche settoriali predefinite, e altri invece coprono molteplici aree di cooperazione tra gli Stati membri partecipanti. In particolare, dei 13 gruppi regionali esistenti che abbiamo identificato nella sezione precedente, quattro – il Forum di Salisburgo, la Cooperazione di Difesa dell'Europa centrale, l'Iniziativa dei Tre Mari e la Lega anseatica – hanno un mandato limitato, che si concentra su aree politiche specifiche – vale a dire, nell'ordine: la cooperazione negli affari interni, il coordinamento militare, la cooperazione in materia di energia, trasporti, infrastrutture e imprese, e il coordinamento delle politiche economiche nel contesto della riforma dell'UEM. Per contro, gli altri nove gruppi regionali hanno un mandato molto più ampio. Ciò è soprattutto vero per i quattro gruppi regionali altamente istituzionalizzati – la cooperazione franco-tedesca, il gruppo di Visegrád, il Benelux e i Baltici – che hanno ad oggetto sia la cooperazione economica sia la cooperazione politica. Ma lo stesso si può dire anche per gli altri cinque gruppi regionali che non sono altamente istituzionalizzati. Il Gruppo nordico-baltico è una configurazione che consente il coordinamento in un'ampia gamma di politiche, in quanto permette ai ministri o ai funzionari partecipanti di questi Stati di incontrarsi prima o a margine di importanti riunioni dell'UE (Con-

[29] Accord Parlamentaire Franco-Allemand [2019], art. 6.

siglio, COREPER). Per quanto riguarda gli altri, la riunione dei leader nazionali o dei ministri degli Esteri (come nel caso di EuroMed, del Vertice iberico, del Triangolo di Slavkov e del Triangolo di Weimar) consente una discussione politica di ampio respiro su qualsiasi argomento di interesse reciproco, che può comprendere questioni strategiche di alta politica (dialogo diplomatico) o temi tecnici (ad esempio, questioni transfrontaliere regionali o locali). Ad esempio, il Triangolo di Weimar, pur avendo un funzionamento per lo più episodico (vedi sotto), si concentra su questioni di sicurezza, ma nell'ambito di un dialogo politico più ampio. L'EuroMed, pur nascendo originariamente (come EuroMed 7, prima dell'adesione della Croazia e della Slovacchia nel 2021) come blocco di Stati membri dell'UE meridionale in risposta alla crisi dell'euro, si è focalizzato fin dall'inizio su questioni che vanno oltre la riforma dell'UEM, per affrontare essenzialmente qualsiasi argomento all'ordine del giorno dell'UE (comprese le migrazioni, il rispetto dello Stato di diritto e la *Brexit*). Queste variazioni tra i gruppi regionali e la loro diversa portata politica influenza chiaramente la loro rilevanza, dal momento che i gruppi che hanno un mandato più ampio generalmente svolgono un ruolo più incisivo nell'UE (si veda la sezione 4).

3.4. Frequenza degli incontri.

Come abbiamo spiegato nella sezione 2, in questo articolo ci concentriamo esclusivamente sui gruppi regionali attualmente attivi nell'UE. Questi ultimi, tuttavia, possono differire in modo significativo nell'intensità della loro attività. Quindi l'ultimo criterio per classificare i gruppi regionali è la frequenza con la quale sono effettivamente convocati e operano. Secondo questo criterio, quattro dei 13 gruppi regionali identificati nella sezione precedente (il Triangolo di Weimar, il Forum di Salisburgo, la Cooperazione di Difesa dell'Europa centrale e l'Iniziativa dei Tre Mari) sono chiaramente poco attivi. Ad esempio, il Triangolo di Weimar, istituito ufficialmente nel 1991, si è riunito solo in modo irregolare: il vertice dei ministri degli Esteri, nell'ottobre 2020, è stato il primo a svolgersi dal 2016 e non c'è stato un vertice trilaterale dei leader nazionali dal 2011. Questo conferma l'incerto peso strategico che gli Stati membri partecipanti, e in particolare la Francia, attribuiscono a questo gruppo. Analogamente, l'Iniziativa dei Tre Mari ha finora prodotto risultati limitati: anche se l'Iniziativa ha organizzato un vertice annuale dei presidenti nazionali (molti dei quali hanno poteri costituzionali limitati), e in un'occasione

ha visto la partecipazione di un presidente degli Stati Uniti (Donald Trump nel 2017), in generale i 12 Stati membri partecipanti sembrano attribuire una rilevanza istituzionale limitata all'iniziativa, che sembra quindi operare principalmente a un livello istituzionale inferiore, come forum d'affari.

Al contrario, altri gruppi regionali sembrano essere molto più attivi. In particolare, i quattro gruppi regionali dotati di una struttura organizzativa di spessore (vedi sopra) – con cooperazione sia intergovernativa che interparlamentare, come il Benelux, i Baltici, la cooperazione franco-tedesca e il Gruppo di Visegrád – continuano a interagire attivamente attraverso le forme istituzionalizzate previste dai loro accordi di partenariato. Tuttavia, anche altri gruppi regionali che si basano ancora su un'organizzazione istituzionale molto più semplice sembrano essere molto più rilevanti di quanto appare. È il caso di EuroMed, che pur essendo esclusivamente un vertice di leader, ha permesso ai capi di Stato e di governo degli Stati membri dell'UE del Mediterraneo di sviluppare posizioni comuni su questioni di interesse comune. In ogni caso, va tenuto presente che, oltre agli incontri pubblici, ce ne possono essere molti altri dietro le quinte: i ministri e i funzionari dei gruppi regionali sono spesso soliti coordinare la loro posizione a margine delle riunioni a livello UE.

4. Spiegazione dei gruppi regionali

Qual è lo scopo dei gruppi regionali? Perché vengono creati? Questa sezione cerca di rispondere a questa domanda distinguendo tra i gruppi regionali che hanno esclusivamente la funzione di facilitare la cooperazione tra gli Stati partecipanti (ad esempio il Benelux, il Gruppo baltico, o il Forum di Salisburgo), e i gruppi regionali che invece sono concepiti come forme di cooperazioni interstatali per sviluppare posizioni comuni tra gli Stati partecipanti e definire l'ordine del giorno a livello UE (Nuova lega anseatica, EuroMed, Cooperazione franco-tedesca, Visegrád). Più specificamente, per quanto riguarda lo scopo dei gruppi regionali, possiamo grosso modo tipizzarli sulla base dei diversi scopi che ciascuno di essi persegue. L'elenco non è esclusivo, nel senso che un gruppo regionale può perseguire più scopi contemporaneamente e gli scopi che persegue possono cambiare nel tempo. Sulla base di questo criterio possiamo identificare quattro ideal-tipi di gruppo regionale che possiamo chiamare: a) avanguardia di integrazione, b) strumento di cooperazione funzionale, c) strumento di coordinamento politico e d) cellula di resistenza. Questi tipi di gruppo regionale sono emersi –

grosso modo in quest'ordine – nel corso della storia del processo di integrazione europea.

4.1. Avanguardia di integrazione.

Un'avanguardia di integrazione è un gruppo di Stati che persegue una maggiore integrazione reciproca al fine di promuovere l'integrazione nell'intera UE. I migliori esempi sono il Benelux e la cooperazione franco-tedesca, anche se in modi diversi. Il Benelux, avviato nel 1944 prima dell'inizio dell'integrazione europea del dopoguerra, è un modello, in quanto ha stabilito forme di cooperazione istituzionale tra i tre Paesi, come ad esempio un'unione doganale, che sarebbero poi state adottate dall'UE nel suo complesso[30]. La cooperazione franco-tedesca è un motore, in quanto i due Paesi avviano congiuntamente un'ulteriore integrazione con l'obiettivo che venga successivamente adottata dall'UE nel suo complesso, esercitando uno stile di *leadership* congiunta che è stato definito "embedded bilateralism"[31]. Questa relazione bilaterale è stata formalizzata nel Trattato dell'Eliseo del 1963, ma è stata prefigurata nel piano Schuman del 1950, concepito inizialmente da Francia e Germania e a cui si sono uniti l'Italia e i Paesi del Benelux per formare la CECA. Il Benelux e la coppia franco-tedesca continuano a essere entità separate all'interno dell'UE. Inoltre, entrambi continuano a rinnovare e rafforzare la loro cooperazione, come si evince dal trattato del 2008 che istituisce l'Unione del Benelux[32] e dal trattato franco-tedesco di Aquisgrana del 2019[33].

4.2. Strumento di cooperazione funzionale.

Un secondo scopo perseguito da un gruppo regionale può essere quello di strumento di cooperazione funzionale. In questo caso, l'attenzione si concentra sulla cooperazione interna tra gli Stati membri partecipanti piuttosto che sul coordinamento delle posizioni rispetto alle politiche comuni a livello di UE. La cooperazione può concentrarsi non solo su questioni di "alta politica" (ad esempio, scambi diplomatici, difesa), ma anche su aree legate a questioni pratiche

---

[30] A. Inotai, *Correlations Between European Integration and Sub-Regional Cooperation*, *op. cit.*, p. 80.

[31] U. Krotz, J. Schild, *Shaping Europe: France, Germany, and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

[32] M. Vidal, J. Wouters, *The Trials and Tribulations of the Benelux, op. cit.*, p. 286.

[33] U. Krotz, L . Schramm, *An Old Couple in a New Setting: Franco-German Leadership in the Post-Brexit EU*, *op. cit.*, p. 54.

transfrontaliere e regionali (ad esempio, energia, trasporti, turismo). Molti dei gruppi regionali che hanno dato vita a questo tipo di cooperazione sono stati fondati da Stati che all'epoca non erano ancora membri dell'UE ma che aspiravano ad entrarvi: il Vertice iberico, il Gruppo di Visegrád, l'Assemblea baltica, il Forum di Salisburgo (che comprendeva anche l'Austria, all'epoca Stato membro). La cooperazione funzionale sembra essere anche l'obiettivo principale di alcuni altri gruppi regionali creati più di recente, tra cui la Cooperazione di Difesa centroeuropea e l'Iniziativa dei Tre Mari. Naturalmente, la cooperazione funzionale può coesistere con l'impegno a livello dell'UE. Il Forum di Salisburgo, nato come *forum* principalmente per la cooperazione interna in materia di giustizia e affari interni e per preparare i suoi membri all'adesione all'UE, è ora impegnato anche nel coordinamento delle politiche a livello dell'UE, dove i suoi sette membri (un quarto degli Stati membri dell'UE) hanno il diritto formale di iniziativa legislativa in alcune questioni relative alla giustizia e agli affari interni (art. 76 del TFUE)[34].

4.3. Strumento di coordinamento politico.

Una terza funzione di un gruppo regionale è quella di coordinare le politiche dei suoi Stati membri, concentrandosi sul livello dell'UE, piuttosto che sulla cooperazione interna tra gli Stati partecipanti. Forse il miglior esempio di questo tipo di gruppo è quello nordico-baltico, composto dai tre Stati baltici e dai tre Stati nordici membri dell'UE (Danimarca, Finlandia e Svezia). Questo gruppo è un sottoinsieme di un gruppo più ampio, che comprende anche due Stati non appartenenti all'UE, Norvegia e Islanda[35]. Mentre il secondo è un'istituzione complessa che comporta un'ampia cooperazione interna tra questi otto Paesi, il primo esiste principalmente per consentire ai sei paesi membri che fanno parte dell'UE di coordinare le loro posizioni politiche in seno al Consiglio/Consiglio europeo, in genere attraverso riunioni ministeriali prima delle riunioni del Consiglio. Altri esempi di gruppi regionali il cui scopo è il coordinamento delle politiche sono EuroMed, composto dal 2021 dai nove Stati membri mediterranei dell'UE (Croazia, Cipro, Francia, Grecia, Italia, Malta, Portogallo, Slovenia, Spagna) e la Nuova Lega Anseatica (composta dai Paesi del Gruppo nordico baltico più Irlanda e Paesi Bassi).

---

[34] P. Müller, *Europeanization and Regional Cooperation Initiatives…, op. cit.,* p. 28.

[35] V. Kleinberga, *Bowling Together, op. cit.*, p. 17; I. Rūse, *Nordic-Baltic Interaction in European Union Negotiations…, op. cit.*.

A differenza di un'avanguardia di integrazione, un gruppo regionale che agisce come coordinatore politico non promuove necessariamente la causa dell'integrazione dell'UE in generale, ma piuttosto gli interessi particolari di un sottogruppo di Stati membri. In effetti, diversi gruppi regionali con agende politiche concorrenti possono scontrarsi tra loro quando negoziano politiche dell'UE in seno al Consiglio o al Consiglio europeo. Questo tipo di dinamica politica è emersa alla fine degli anni 2010, negli anni successivi al referendum sulla *Brexit* (2016), quando l'UE era alle prese con proposte di riforma dell'architettura della *governance* economica dell'UE, come l'idea di una capacità fiscale per l'Eurozona[36]. Tali riforme sono state sostenute dall'EuroMed, che comprende molti dei Paesi più colpiti dalla crisi dell'euro, che ha invocato una maggiore solidarietà sotto forma di debito condiviso. Gli Stati membri del Nord, che non avevano più il Regno Unito come alleato in questo dibattito, si sono riuniti nella Nuova Lega Anseatica per opporsi a queste mosse. Il duo franco-tedesco ha cercato di trovare una linea di compromesso tra le posizioni del nord e del sud, in particolare con la "dichiarazione di Meseberg" del giugno 2018[37], ma anche questa non è riuscita a ottenere un consenso. Lo stallo tra questi diversi gruppi regionali – ognuno dei quali rappresentava un diverso insieme di preferenze politiche per il futuro dell'UE – è stato infine risolto nel 2020, quando l'UE è stata duramente colpita dal Covid-19, che ha reso necessaria la creazione di un nuovo Fondo di ripresa per affrontare le conseguenze economiche della pandemia[38]. L'impulso più importante per il pacchetto di salvataggio è venuto dal duo franco-tedesco, la cui proposta congiunta di un Fondo per la Ripresa di 500 miliardi nel maggio 2020 è diventata il progetto del Fondo "Next Generation EU" (NGEU)[39]. La Nuova Lega Anseatica era divisa sulla questione e l'opposizione si è ridotta a quattro Stati membri – i cosiddetti quattro frugali di Austria, Dani-

[36] F. Fabbrini, *A Fiscal Capacity for the Eurozone: Constitutional Perspectives in Depth Analysis* (February 2019), study commissioned by the European Parliament Constitutional Affairs Committee, www.europarl.europa.eu.

[37] B. Eichengreen, *The Euro after Meseberg*, Review of World Economics, 155 n. 1 (2019), p. 15.

[38] F. Fabbrini, *Brexit and the Future of the European Union: The Case for Constitutional Reforms*, Oxford, Oxford University Press, 2020, e F. Fabbrini, *EU Fiscal Capacity: Legal Integration after Covid-19 and the War in Ukraine*, Oxford, Oxford University Press, 2022.

[39] U. Krotz and L. Schramm, *Embedded Bilateralism, Integration Theory, and European Crisis Politics: France, Germany, and the Birth of the EU Corona Recovery Fund*, Journal of Common Market Studies, 60 n. 3 (2022), p. 526.

marca, Paesi Bassi e Svezia (un raggruppamento *ad hoc* che non è, secondo la nostra definizione, un gruppo regionale) – e così il NGEU è stato infine adottato[40]. Questa vicenda costituisce un forte segnale della crescente importanza dei gruppi regionali nella politica dell'UE.

4.4. Cellula di resistenza.

In quarto e ultimo luogo, c'è la possibilità che un gruppo regionale agisca come una cellula di resistenza. In questo caso, un gruppo di Stati membri lavorerebbe attivamente insieme contro i valori fondamentali dell'UE. Certo, questa tipologia di gruppo regionale è una sottocategoria del gruppo precedente, ovvero i gruppi regionali che perseguono il coordinamento delle priorità politiche a livello UE tra gli Stati membri partecipanti. Tuttavia, in questo contesto, il coordinamento politico è specificamente diretto a vanificare il raggiungimento degli obiettivi politici dell'UE, eludendo o sovvertendo le norme dell'UE[41]. Per questo motivo, dato il suo scopo finale, consideriamo questa come una funzione distintiva di un gruppo regionale. L'esempio più evidente di azione di questo tipo da parte di un gruppo regionale – anche se molto contestato – è quello del Gruppo di Visegrád, che ha agito per ostacolare l'attuazione del Sistema europeo comune di asilo (CEAS)[42] e, di conseguenza, le basi stesse dello stato di diritto nell'UE[43]. Come è noto, in risposta alla crisi migratoria del 2015, l'UE ha adottato una serie di misure di emergenza che, in uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri, hanno istituito tra l'altro un meccanismo di ricollocazione temporanea dei richiedenti asilo. Tuttavia, nonostante queste misure fossero vincolanti dal punto di vista giuridico, i Paesi di Visegrád – agendo all'unisono – si sono rifiutati di rispettare il meccanismo di ricollocazione, nei fatti sabotandolo[44]. Sebbene l'azione di Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca sia stata giudicata nel 2019 una violazione del diritto dell'UE dalla Corte di giustizia europea, la resi-

---

[40] V.F. Fabbrini, *Europe's Economic and Monetary Union beyond Covid-19* (June 2021), report commissioned by the Department of Finance of Ireland / Presidency of the Eurogroup, www.gov.ie.

[41] M. Dawson, *Coping with Exit, Evasion, and Subversion in EU Law*, German Law Journal, 21 n. 1 (2020), p. 51.

[42] V. anche J. Silga, *Differentiation in EU Migration Policy:…, op. cit.*.

[43] V. anche R. Uitz, *The Rule of Law in the EU: Crisis, Differentiation, Conditionality*, European Papers, 7 n. 2 (2022).

[44] B. De Witte and E. Tsourdi, *Confrontation on relocation – The Court of Justice endorses the emergency scheme for compulsory relocation of asylum seekers within the European Union: Slovak Republic and Hungary,* Common Market Law Review, 55 n. 5 (2018), p. 1457.

stenza coordinata dal gruppo di Visegrád ha plasmato profondamente le risposte dell'UE alla crisi migratoria e i piani di riforma del sistema europeo comune di asilo.

5. Conclusioni: gruppi regionali e integrazione differenziata

Cosa ci dicono i gruppi regionali sull'integrazione dell'UE e sulla *governance* differenziata? Questo articolo ha esaminato i gruppi regionali come un aspetto inesplorato della *governanc*e differenziata in Europa. Nel libro, *Ever Looser Union?*, Frank Schimmelfennig e Thomas Winzen hanno esaminato in dettaglio i meccanismi dell'integrazione differenziata, distinguendo tra tipologie di differenziazione, descrivendone le cause e valutandone gli effetti normativi sull'integrazione dell'UE. Tuttavia, abbracciando una definizione ristretta di differenziazione come situazione che si verifica quando le norme giuridicamente vincolanti dell'UE, codificate nei trattati e nella legislazione dell'UE, esentano o escludono esplicitamente i singoli Stati membri da specifici diritti o obblighi discendenti dallo status di membro[45], Schimmelfennig e Winzen hanno lasciato fuori dalla loro analisi complessiva il fenomeno dei gruppi regionali. Infatti, per loro stessa ammissione "there are other forms of flexibility such as [...] informal cooperation among group of states"[46] che devono essere studiate ulteriormente per ottenere un quadro più chiaro di tutte le forme di integrazione differenziata nell'UE. Questo articolo ha cercato di fare esattamente questo, concentrandosi sul fenomeno che si verifica quando "groups of members [states] cooperate informally besides and beyond the institutional formats and legal rules of the EU"[47].

A tal fine, questo articolo ha innanzitutto definito i gruppi regionali, concettualizzando questo fenomeno dal basso come un caso di cooperazione istituzionalizzata tra gruppi di Stati membri dell'UE appartenenti alla stessa regione geografica. Inoltre, l'articolo ha limitato l'analisi ai gruppi regionali attualmente attivi, tralasciando i casi storici di cooperazione interstatale che sono stati sciolti o assorbiti nelle strutture dell'UE. Sulla base di questa definizione, l'articolo ha identificato 13 gruppi regionali e li ha classificati sulla base di diversi criteri, tra cui la loro longevità (se sono stati fondati prima o dopo l'adesione all'UE), la loro complessità istituzionale (se hanno una struttura organizzativa

[45] F. Schimmelfennig and T. Winzen, *Ever Looser Union?, op, cit*., pp. 3-4.
[46] *Ibid*., p. 176.
[47] *Ibid*., p. 4.

semplice, basata esclusivamente sulla cooperazione a livello degli esecutivi, o piuttosto una struttura complessa e sofisticata, che include anche la cooperazione interparlamentare e meccanismi per la risoluzione giudiziaria delle controversie), la loro portata politica (se hanno un focus ristretto su compiti specifici o un mandato più ampio) e la frequenza delle loro riunioni e operazioni (se a intervalli regolari o rare).

Si sono quindi valutati i gruppi regionali, riflettendo sulle loro finalità. In questo modo, abbiamo distinto tra i gruppi regionali che servono solo come quadro per la cooperazione funzionale, che accrescono la capacità degli Stati partecipanti di risolvere questioni transfrontaliere o di promuovere progetti di interesse comune, e i gruppi regionali che invece svolgono una funzione di coordinamento delle politiche, e che aumentano quindi la capacità dei loro membri di far sentire la loro voce nel processo decisionale dell'UE. Un tipo particolare di gruppo regionale che abbiamo identificato è quello di avanguardia di integrazione europea, con il Benelux e la cooperazione franco-tedesca come esempi principi di gruppi regionali che forniscono, rispettivamente, un modello di integrazione su piccola scala e un motore per sviluppare ulteriormente la cooperazione interstatale tra tutti i Paesi che sono disposti a partecipare. Tuttavia, la nostra analisi ha evidenziato anche il caso dei gruppi regionali che fungono da cellule di resistenza verso un'ulteriore integrazione europea. In questo caso, gli Stati membri che si coalizzano tra loro promuovono le loro preferenze condivise a livello europeo, ma lo fanno per eludere o sovvertire le norme dell'UE che non amano – un processo drammaticamente visibile nel rifiuto del Gruppo di Visegrád di attenersi ai provvedimenti adottati dall'UE sulla ricollocazione dei richiedenti asilo all'indomani della crisi migratoria.

Questa indagine sui gruppi regionali, una forma di differenziazione all'interno dell'UE finora largamente ignorata, getta nuova luce sulla questione se la *governance* differenziata debba essere valutata positivamente o negativamente dal punto di vista dell'integrazione europea[48]. Sebbene la letteratura recente tenda a essere cautamente favorevole all'integrazione differenziata[49], la nostra analisi richiama l'attenzione sui casi di differenziazione che non sono istituzionalmente collegati all'UE e, in quanto tale, va oltre il dibattito *standard* sui costi e i bene-

[48] C. Lord, *Utopia or Dystopia? Towards a Normative Analysis of Differentiated Integration*, Journal of European Public Policy, 22 n. 6 (2015), p. 783.

[49] V. F. Schimmelfennig and T. Winzen, *Ever Looser Union?, op. cit.*, p. *179*, secondo i quali "DI has enabled the EU to move to a level and scope of European integration [...] that would have been impossible under the constraints of uniform integration"); E. Hirsh Ballin e al., *European Variations as Key to Cooperation*, Berlino, Springer, 2020.

fici della flessibilità rispetto all'uniformità nella *governance* dell'UE. Abbiamo osservato che alcuni gruppi regionali hanno un effetto positivo sull'integrazione dell'UE come avanguardia, e questo è vero anche storicamente: l'area Schengen è nata come gruppo regionale, ma ha cessato di esserlo quando i suoi obiettivi politici sono stati adottati dall'UE nel suo complesso. Inoltre, alcuni gruppi regionali sono nati come cooperazione tra gli Stati in fase di preadesione, aiutandoli a prepararsi ad entrare nell'UE. I gruppi regionali possono anche avere un effetto ampiamente neutrale, come quando consentono agli Stati membri di coordinare le loro posizioni nei dibattiti politici in seno all'Unione. L'effetto dei gruppi regionali può essere neutro anche quando servono come gruppi di cooperazione funzionale; il loro peso diventa tuttavia significativo nella misura in cui dimostrano che è possibile per gli Stati membri dell'UE partecipare a forme durevoli di cooperazione istituzionalizzata al di fuori delle strutture dell'UE (non diversamente dai patti interstatali nel sistema federale statunitense). Tuttavia, è anche vero che i gruppi regionali possono avere un effetto negativo sull'integrazione dell'UE, e anzi promuovere la disintegrazione (sotto forma di erosione delle norme dell'UE), diventando cellule di resistenza, un *forum* in cui gli Stati membri recalcitranti possono organizzarsi in barba alle leggi dell'UE. Pertanto, questa indagine ha rivelato un'ampia gamma di potenziali effetti dei gruppi regionali sull'integrazione dell'UE, siano essi positivi, neutri o negativi. In ogni caso, i gruppi regionali rimangono un fattore da tenere in considerazione nel diritto e nella *governance* dell'UE e speriamo che questo articolo possa aver aperto un'ulteriore strada per la ricerca sulla tema della differenziazione nell'UE.

Il grande cerchio dell'Unione: come conciliare allargamento, approfondimento e rispetto dei diritti umani

GIULIA ROSSOLILLO

Introduzione.

Le crisi succedutesi negli ultimi anni hanno fatto emergere con forza nell'ambito del processo di integrazione europea due esigenze apparentemente tra loro contrastanti. Da un lato quella di rafforzare l'Unione per consentirle di affrontare le crisi e di divenire un attore in grado di evitare il loro prodursi; dall'altro quella di allargare l'Unione e la sua sfera di influenza. Si tratta di esigenze per alcuni aspetti difficili da conciliare. Più si rafforza l'Unione, più diviene difficile infatti aderire ad essa, perché l'adesione ad un'Unione rafforzata politicamente implica una forte limitazione della sovranità nazionale. D'altro lato, più si allarga l'Unione, più diviene difficile rafforzarla e riformarla in senso più sovranazionale, dal momento che molte decisioni, *in primis* quella di revisione dei trattati, sono prese all'unanimità, sicché più aumenta il numero degli Stati, più raggiungere l'unanimità diventa difficile[1]. Inoltre, come è emerso dall'allargamento del 2004, difficilmente uno Stato che aderisce all'Unione europea accetta di fare in tempi rapidi passi verso un'ulteriore limitazione della sua sovranità.

La guerra in Ucraina e la spinta verso l'allargamento.

L'invasione dell'Ucraina da parte della Russia ha riportato al centro dell'attenzione il tema dell'allargamento dell'Unione europea, per molti anni accantonato. L'esigenza di fornire un segno tangibile di sostegno

[1] Come messo in luce da G. Van der Loo, P. Van Elsuwege, *The EU-Ukraine Association Agreement after Ukraine's EU membership application: Still fit for purpose*, European Policy Centre, Discussion paper, Europe in the World Programme, 14 marzo 2022, p. 5, "there is a 'fourth Copenhagen criterion', which relates to the EU's capacity to absorb new member States", https://www.epc.eu/en/publications/The-EUUkraine-Association-Agreement-after-Ukraines-EU-membership-app~46daac.

all'Ucraina da parte dell'Unione e la volontà di attrarre Stati nel cerchio delle democrazie occidentali in contrapposizione alle autocrazie ha spinto l'Unione a concedere lo *status* di Paese candidato all'Ucraina (e alla Moldova).

Il processo di adesione all'Unione europea è tuttavia un percorso molto lungo e complesso, soprattutto per paesi che, come l'Ucraina, hanno subito e subiscono eventi bellici, e comporta un processo di recepimento dell'*acquis* dell'Unione e il rispetto di alcuni ben precisi criteri di carattere economico e giuridico (i cosiddetti criteri di Copenhagen), al controllo del cui soddisfacimento è deputata la Commissione.

Nel quadro ora descritto si colloca la proposta del Presidente francese Emmanuel Macron di creare una Comunità politica europea[2], cioè un cerchio di paesi non ancora (o non più) membri dell'Unione che ne condividono i valori e siano coinvolti in forme di cooperazione politica, di sicurezza, energetica, in investimenti e infrastrutture, nella circolazione delle persone e soprattutto dei giovani.

La proposta sembra rispondere all'esigenza da un lato di rafforzare il blocco delle democrazie e degli Stati che aderiscono ad alcuni valori fondamentali, dall'altro di superare in qualche misura i limiti della procedura di adesione e di offrire agli Stati che intendono aderire all'Unione la possibilità di cooperare politicamente con la stessa prima di aver completato il difficile processo di recepimento dell'*acquis* e di adeguamento delle loro economie ai criteri richiesti per essere uno Stato membro. Il legame tra questi Stati e l'Unione dovrebbe dunque essere basato su criteri politici, e quindi di condivisione di valori democratici e di una visione di sicurezza collettiva, e non economici.

Al di là degli sviluppi concreti che potrà avere – che per il momento sembrano poco promettenti, dato che la Comunità politica europea sembra per il momento essere stata concepita come una replica di una conferenza internazionale – la proposta costituisce l'occasione per affrontare il tema della possibile creazione all'esterno dell'Unione di un cerchio di paesi legati a questa da un vincolo differente e più politico rispetto a quello creato con i normali accordi di associazione.

In particolare, per fornire qualche elemento di riflessione sul punto, è interessante fare riferimento all'esperienza degli anni Cinquanta, e in

---

[2] La proposta risale al 9 maggio 2022. Sulla proposta di Comunità politica europea, v. per tutti T. Chopin, L. Macek, S. Maillard, *La Communauté politique européenne. Nouvel arrimage à l'Union européenne*, Institut Jacques Delors, Décryptage, maggio 2022, https://espol-lille.eu/chopin-t-macek-m-maillard-s-2022-la-communaute-politique-europeenne-nouvel-arrimage-a-lunion-europeenne-decryptage-paris-institut-jacques-delors-18-mai/.

particolare al Trattato istitutivo della Comunità politica europea (CPE) che avrebbe dovuto affiancare il Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa (CED). L'elemento in comune tra la proposta odierna e l'esperienza degli anni Cinquanta non è costituito dal nome delle due Comunità (la Comunità politica europea prefigurata negli anni Cinquanta era completamente diversa dall'attuale proposta di Macron), bensì dal fatto che il trattato istitutivo della CPE del 1953 prevedeva una sorta di *status* di membro associato che può fornire spunti interessanti per il futuro[3].

Secondo l'articolo 90 di tale Trattato[4], in effetti, in vista di stabilire una collaborazione stretta con alcuni paesi, la Comunità avrebbe potuto concludere accordi con Stati terzi che garantissero il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Questi accordi, secondo l'articolo 91[5], avrebbero potuto prevedere anche la partecipazione di rappresentanti dei governi degli Stati associati al Consiglio dei Ministri e di rappresentanti dei Parlamenti dei medesimi Stati al Senato, o con una partecipazione piena o con una partecipazione parziale.

La soluzione che si era prevista presenta profili di interesse per due motivi principali: in primo luogo perché sembra richiamare, come l'attuale proposta di Comunità politica europea, un'associazione fondata più su valori comuni e il rispetto dei diritti fondamentali che su criteri economici o giuridici; in secondo luogo perché contempla forme di cooperazione che comportano una condivisione del potere decisionale tra Unione europea e Stati terzi molto maggiore rispetto a quanto previsto dai normali accordi di associazione. Questi ultimi, al contrario del progetto del 1953, non contemplano infatti alcuna partecipazione da parte dei rappresentanti dello Stato terzo alle riunioni degli organi dell'Unione.

Il tema della creazione di una forma di partecipazione all'Unione non piena non è in realtà nuovo ed è stato affrontato negli ultimi anni

---

[3] Sul punto v. A. Duff, *Britain and the Puzzle of European Union*, London-New York, Routledge, 2022, p. 11.

[4] Art. 90: "En vue d'établir dans certains domaines une collaboration étroite impliquant les droits et obligations corrélatifs, la Communauté peut conclure des traités ou des accords d'association avec des États tiers qui garantissent le maintien des droits de l'homme et des libertés fondamentales".

[5] Art. 91: "Le traité d'association peut prévoir notamment: 1. La participation de représentants des gouvernements des Etats associés au Conseil des ministres nationaux et de représentants des Peuples des États associés au Senat, soit avec des droits partiels, soit avec des droits pleins; 2. La création de Commissions permanentes mixtes de caractère gouvernemental ou parlementaire".

da quella parte della dottrina che ha studiato la possibilità di dar vita a forme di *associated membership* o *limited membership*. Pur non potendo in questa sede descrivere in modo dettagliato le diverse ipotesi prefigurate, basti accennare al fatto che da parte di alcuni autori si è proposto che vi sia una riunione del Consiglio europeo allargata ai membri associati o affiliati una volta all'anno, che osservatori di tali paesi partecipino alle sedute del Parlamento europeo, che vi siano giudici associati nella Corte di giustizia per le cause che toccano questioni relative a tali Stati[6]. Queste forme di *membership* limitata potrebbero poi comportare secondo alcuni, l'estensione di alcuni diritti ai cittadini dei detti Stati (protezione sociale per i lavoratori migranti, diritto di esercitare le proprie attività nello spazio europeo ai partiti politici e alle organizzazioni della società civile di questi Stati) e un'assistenza finanziaria e strutturale. Se ci poniamo nell'ottica del rispetto dei diritti umani e della *rule of law*, si potrebbe ad esempio pensare ad incentivi economici che mirino al rafforzamento di tale tutela e siano condizionati al raggiungimento di obiettivi in tal senso[7].

Se l'appartenenza a una futura Comunità politica europea assumesse caratteri simili a quelli sopra descritti e non si risolvesse in una semplice forma di consultazione in seno a una conferenza internazionale, essa potrebbe essere concepita sia come alternativa all'adesione, per gli Stati che intendono mantenere solo questo legame con l'Unione, sia come una tappa verso l'adesione[8]. Questa seconda accezione va sottolineata per evitare che l'adesione alla Comunità politica europea sia vista dagli Stati che intendono aderire all'Unione come uno strumento per evitare la loro adesione. L'ingresso in questa Comunità si rivelerebbe essere in questo modo un vantaggio anche per gli Stati che mirino a un'adesione piena, perché consentirebbe loro di partecipare, anche se senza il diritto di voto, alla discussione in senso ad alcune istituzioni dell'Unione, di beneficiare di alcuni diritti e di assistenza finanziaria, senza che tutto questo sia subordinato al rispetto di criteri economici e al recepimento, molto complesso, dell'*acquis*.

---

[6] In questo senso v. C. Atligan, D. Klein, *EU Integration Models beyond Full Membership*, Konrad Adenauer Stiftung, Working Paper, Maggio 2006, pp. 8 ss., https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_8414_2.pdf/b7cf7fa7-340c-855b-477e-5db773e974f3?version=1.0&t=1539665427443; A. Duff, *Britain and the Puzzle of European Union, op. cit.*, p. 133.

[7] *Ibid.*, p. 7.

[8] Sul punto v. T. Chopin, L. Macek, S. Maillard, *La Communauté politique européenne..., op. cit.*, p. 4, secondo i quali l'appartenenza alla Comunità politica europea dovrebbe comportare, oltre alla ratifica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, "une association à la vie institutionnelle de l'UE".

Come conciliare allargamento e approfondimento.

La prospettiva dell'allargamento e della creazione di una Comunità politica europea che costituisca una sorta di cerchio esterno all'Unione è tuttavia impensabile se contemporaneamente l'Unione non si rafforza, trasformandosi in un soggetto capace di rispondere alle sfide divenute evidenti durante le crisi degli ultimi anni e dunque di rispondere alle esigenze che i cittadini hanno manifestato nella Conferenza sul Futuro dell'Europa. In mancanza di tale rafforzamento, infatti, non solo la prospettiva di un cerchio esterno e del progressivo ingresso di nuovi Stati rischia di trasformarsi in una diluizione dell'Unione e in un ostacolo al suo funzionamento, ma l'Unione non sarebbe nemmeno in grado di costituire una garanzia di sicurezza per gli Stati facenti parte della Comunità politica europea.

In sintesi, queste riforme comportano il trasferimento all'Unione di competenze (o il rafforzamento delle sue competenze) in alcuni settori cruciali come quello della salute, dell'energia, della politica sociale; la previsione di meccanismi che facilitino la presa di decisione e in particolare l'abolizione dell'unanimità in seno al Consiglio e al Consiglio europeo; la piena partecipazione del Parlamento europeo alla presa di decisione[9], e dunque l'eliminazione di metodi di decisione intergovernativi, e in particolare l'attribuzione allo stesso del potere di decidere sulle entrate dell'Unione; la progressiva trasformazione della Commissione in un vero governo.

Si tratta di riforme di carattere strutturale che comportano una modifica dei Trattati, e che dunque necessitano l'accordo unanime dei ventisette Stati membri.

Come sottolineato, allargamento e approfondimento sono strettamente legati, dal momento che un allargamento senza una contemporanea o preventiva trasformazione dell'Unione renderebbe di fatto impossibile la sua evoluzione verso una forma federale. D'altro lato, tuttavia, non tutti gli Stati membri sono favorevoli a una simile evoluzione e a una modifica dei Trattati che crei un embrione di Europa politica.

La conciliazione tra allargamento e approfondimento rende pertanto necessario tornare sul tema della differenziazione all'interno dell'Unione, e dunque sulla prospettiva di diverse velocità di integra-

---

[9] Sul punto v. per tutti T. Gierich, *How to Reconcile the Forces of Enlargement and Consolidation in "an Ever Closer Union"*, in T. Gierich, D.C. Schmitt, S. Zeitzmann (eds.), *Flexibility in the EU and Beyond. How Much Differentiation can European Integration Bear?*, Baden-Baden, Nomos Hart, 2017, pp. 17 ss., pp. 24 e 48.

zione, e in particolare della creazione di un nucleo di unione politica all'interno del mercato unico.

Il legame tra le varie politiche.

Il punto sul quale vorrei concentrarmi riguarda proprio la forma nella quale tale differenziazione dovrebbe svilupparsi, partendo da due considerazioni di fondo.

La prima è che i settori nei quali è emersa l'esigenza di rafforzare l'Unione e di renderla capace di agire sono tra loro strettamente legati. Così, non è pensabile una difesa europea senza una politica estera europea e una politica industriale europea; queste politiche a loro volta necessitano di risorse, e quindi di autonomia finanziaria dell'Unione, e di una Commissione responsabile dinanzi al PE e in grado di adottare decisioni politiche senza dipendere da un accordo in seno al Consiglio europeo. Lo stesso si può dire per la politica energetica, strettamente legata alla politica estera e di sicurezza e alla politica industriale, o della politica sociale, impensabile in mancanza di un vero bilancio federale.

Se lo scopo è quello di rendere l'Europa efficace e in grado di affermarsi come attore internazionale, non è possibile, insomma, trovare soluzioni distinte per i vari settori e pensare a un'Europa *à la carte* nella quale ogni Stato decide a quali settori partecipare, perché in definitiva la capacità di agire in *ciascuno* di questi settori è subordinata alla creazione di un'unione più stretta nell'*insieme* di questi.

Di fronte a tale esigenza, l'unico strumento generale e orizzontale di differenziazione esistente nei Trattati è la cooperazione rafforzata, che implica la possibilità per un gruppo di Stati, con un minimo di nove, di procedere più velocemente in certi settori di competenza non esclusiva dell'Unione, a condizione che vi sia un'autorizzazione in tal senso dal Consiglio, che siano rispettati i Trattati e il diritto dell'Unione, e che si rispettino i diritti e gli obblighi degli Stati non partecipanti.

Proprio perché riguarda singole materie, la cooperazione rafforzata non risponde tuttavia all'esigenza sopra messa in luce, dal momento che la differenziazione in questo caso è concepita come settoriale, e ha dato luogo alla creazione di differenti gruppi di Stati che cooperano più strettamente in differenti materie. Anche nelle ipotesi in cui sono state adottate cooperazioni rafforzate in settori tra loro simili, e che teoricamente dunque dovrebbero far convergere gli interessi dei medesimi Stati, come nel caso del regolamento su giurisdizione, legge applicabile e riconoscimento di decisioni in materia di regimi

patrimoniali tra coniugi e del regolamento sulla legge applicabile alla separazione personale e al divorzio, gli Stati partecipanti non coincidono[10]. Come è stato notato, in effetti, tali cooperazioni sono basate su compromessi caso per caso e non su una visione comune complessiva della differenziazione[11].

Differenziazione e caratteristiche dei settori considerati.

La seconda considerazione concerne il fatto che un'integrazione in senso federale si pone oggi in settori strettamente connessi al cuore della sovranità statale e in materie che spesso hanno implicazioni che la dottrina ha definito "redistributive"[12], elementi che ancora una volta spingono verso forme di differenziazione diverse dalla differenziazione *à la carte* delle cooperazioni rafforzate.

In primo luogo, in effetti, se è vero, come sottolineato prima, che tali materie sono strettamente legate tra loro e implicano, perché possa agire in modo efficace, che l'Unione sia in grado, nella sua sfera di competenza, di esprimere una volontà comune e di agire in modo autonomo dagli Stati membri, il meccanismo della cooperazione rafforzata risulta inapplicabile, perché esso presuppone il mantenimento della struttura istituzionale esistente[13].

Inoltre, in mancanza di un'unione politica, l'applicazione di forme di cooperazione rafforzata e cioè di forme di differenziazione inserite nella struttura istituzionale esistente e limitate a singoli settori porta ad effetti auto-distruttivi o all'inefficacia delle misure adottate. Prendiamo l'esempio della *rule of law*: un'iniziativa di cooperazione rafforzata mirante a rafforzare il rispetto della *rule of law* negli Stati membri e ad imporre strumenti rafforzati di controllo da parte delle istituzioni europee sicuramente coinvolgerebbe solo gli Stati nei quali lo *standard*

---

[10] Sul punto v. R. Böttner, *The Development of Flexible Integration in EC/EU Practice*, in T. Giegerich, D.C. Schmitt, S. Zeitzmann (eds.), *Flexibility in the EU and Beyond. How Much Differentiation can European Integration Bear?, op. cit.*, p. 81.

[11] *Ibid.*, p. 83. Per superare tale limite della cooperazione rafforzata, l'art. 10 del *Fiscal Compact* prevede che gli Stati parti di questo trattato "stand ready to make active use, whenever appropriate and necessary, of measures (…) of enhanced cooperation (…) on matters that are essential for the proper functioning of the euro area, without undermining the internal market", prefigurando quindi la possibilità che lo stesso gruppo di Stati dia vita a molteplici cooperazioni rafforzate.

[12] In questo senso v. F. Schimmelfenning, *The Conference on the Future of Europe and EU Reform: Limits of Differentiated Integration*, European Papers, 5 n. 2 (2020), p. 996 s., https://www.europeanpapers.eu/en/e-journal/conference-future-europe-limits-differentiated-integration.

[13] Secondo l'art. 326 TFUE, le cooperazioni rafforzate rispettano i trattati e il diritto dell'Unione.

di rispetto della *rule of law* è elevato, mentre gli Stati nei quali essa non è rispettata non avrebbero alcun interesse a partecipare. Il risultato sarebbe l'inefficacia della cooperazione rafforzata. Lo stesso vale per la politica migratoria, dove la cooperazione rafforzata sarebbe conclusa solo tra gli Stati sottoposti alle pressioni migratorie più forti, con la conseguente inefficacia di misure di distribuzione dei migranti, o per misure di condivisione del rischio o per la fiscalità.

Come dimostra la cooperazione rafforzata in materia di imposta sulle transazioni finanziarie, autorizzata ma sulla quale, ormai da anni, non si riesce a trovare un accordo tra gli Stati partecipanti[14], in effetti, una cooperazione rafforzata tra Stati per istituire una nuova imposta comporterebbe il rischio di delocalizzazione dei soggetti tenuti a pagarla in Stati non partecipanti alla cooperazione, e dunque l'inefficacia della misura, oppure incontrerebbe l'ostacolo, nel caso in cui se ne estendesse l'applicazione anche a soggetti localizzati in Stati esterni, di incidere sui diritti degli Stati non partecipanti, circostanza vietata dalle disposizioni in materia di cooperazione rafforzata.

In uno scenario di integrazione più stretta di carattere politico di un nucleo di Stati, questi problemi sarebbero invece superati. Per prendere l'esempio dell'imposta sulle transazioni finanziarie, lo svantaggio per un'impresa di essere collocata in uno Stato parte del nucleo e dunque di dover pagare questa imposta sarebbe compensato dall'esistenza di un bilancio federale in grado di garantire stabilità e investimenti e di compensare i fenomeni di concorrenza fiscale.

La prospettiva del nucleo federale.

Solo se *gli stessi Stati* procedono verso una maggiore integrazione in tutti i settori sopra menzionati e dando vita a un nucleo di unione politica è dunque possibile rispondere alle esigenze di un'Europa capace di agire sul piano interno e internazionale sopra messe in luce. L'unica forma di differenziazione compatibile con l'obiettivo di conciliare allargamento e approfondimento sembra quindi essere la formula dell'avanguardia o, se si preferisce, dei cerchi concentrici, su un modello simile a quello utilizzato per l'Unione economica e monetaria.

Il problema del funzionamento delle istituzioni resta aperto, ma l'idea più compatibile con il mantenimento dell'Unione e la creazione al suo interno di un nucleo politico sembra essere quella del manteni-

[14] Peraltro, il numero degli Stati partecipanti a detta cooperazione è sceso da undici a dieci, essendosi l'Estonia ritirata.

mento delle istituzioni attuali e di un loro funzionamento a geometria variabile[15].

Quanto al processo per arrivare a questo risultato, se non si raggiungesse un accordo in sede di riforma dei trattati nel senso di prevedere livelli di integrazione differenti, gli Stati intenzionati a procedere nella direzione della creazione di un nucleo federale avrebbero come unica alternativa quella di concludere tra loro un trattato separato.

[15] Sul punto e relativamente alla composizione del PE, v. per tutti M. Heermann, D. Leuffen, *No Representation Without Integration! Why Differentiated Integration Challenges the Composition of the European Parliament*, Journal of Common Market Studies, 58 n. 4 (2020), pp. 1019 ss., https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/jcms.13015.

Note

LA RUSSIA DA GORBAČËV A PUTIN

Quando nel 1985 Michail Gorbačëv assunse l'incarico di Presidente dell'URSS, il mondo iniziò ad osservare la politica della nuova dirigenza sovietica con grande curiosità ma, nello stesso tempo, con diffidenza. Davvero l'URSS sarebbe cambiata? Davvero iniziava una nuova fase politica che avrebbe posto fine agli anni della Guerra fredda? La svolta che aveva portato Gorbačëv alla guida del partito e del Paese si era resa necessaria a seguito di una profonda crisi che la Russia stava attraversando sia al proprio interno che all'estero. La corsa agli armamenti imposta dalla presidenza USA di Ronald Reagan che era arrivata ad ipotizzare uno scudo spaziale per contrastare una possibile aggressione, stava dissanguando le già esauste finanze russe e il perdurare della occupazione dell'Afghanistan si stava rivelando un disastro sia in campo militare che in quello politico. Le vittime cadute in guerra e l'alto numero di feriti (circa mezzo milione) stava provocando una crisi di credibilità del regime nonché proteste in piazza dei familiari delle vittime. Da qui la svolta epocale di eleggere alla guida del Paese un uomo relativamente giovane per gli standard sovietici.

Gorbačëv iniziò da subito una campagna di rinnovamento che diede vita a quella che è nota come l'epoca della *perestrojka* (ristrutturazione) e della *glasnost* (trasparenza). Una epoca in realtà molto breve, durò sei anni, ma sconvolse gli equilibri mondiali e si concluse con lo scioglimento dell'URSS. La sua politica ebbe due effetti tra loro contrastanti: raccolse ampi consensi in campo internazionale, senza però riuscire a eliminare l'ombra del sospetto e della paura nel campo occidentale; all'interno del Paese il rinnovamento auspicato portò alla sua frantumazione senza superare gli endemici problemi legati alla corruzione, ai gravi ritardi in campo economico e industriale che imponevano alla popolazione una generale condizione di povertà. Fu coraggioso nel porre

fine alla occupazione dell'Afghanistan nel 1988, interrompendo così le sanzioni che l'Occidente aveva promosso contro l'URSS dall'anno della invasione avvenuta nel 1979. Non intervenne per contrastare le proteste popolari contro i regimi comunisti che si stavano svolgendo in Polonia o in Romania. Di fatto poneva fine alle pressioni sui Paesi vicini ed alleati. Non si oppose alla prima guerra del Golfo voluta dagli USA nel 1991. Si prodigò in una serie di incontri bilaterali con il Presidente USA Reagan (Ginevra, novembre 1985, e Reikiavik, ottobre 1986) e poi con il suo successore Bush (Malta, dicembre 1989), visitò gli Stati Uniti (novembre 1987) con l'obiettivo di sostenere una campagna per la riduzione degli armamenti[1] e per mostrare la volontà di avviare nuove relazioni pacifiche con l'antagonista di un tempo. Numerose furono anche gli incontri con i leaders europei con l'obiettivo di favorire l'avvicinamento della allora Comunità europea alla nuova URSS. Da qui l'idea della Casa comune europea a più riprese proposta sino alla stesura della *Carta di Parigi per una nuova Europa* nel novembre 1990. Questi sforzi di un avvicinamento con l'Occidente furono vissuti con grande interesse, ma, allo stesso tempo, persisteva un'ombra. Restava cioè il dubbio che l'URSS fosse veramente in grado di porre fine alla contrapposizione politica e militare. Le difficoltà di questo dialogo con le istituzioni e i governi occidentali sono ricordati da uno stretto collaboratore di Gorbačëv e suo consigliere economico Ivan Ivanov[2], che ben descrisse le difficoltà nel dialogare con le istituzioni europee e internazionali nel far comprendere gli sforzi del nuovo corso imposto dalla *perestrojka*. Questa incomprensione si palesa anche nel fallito tentativo di Gorbačëv di far entrare l'URSS nel FMI nel 1986, per una ostilità politica, giustificata dall'Occidente con motivazioni di natura tecnica[3]. Il paradosso di questo atteggiamento lo si vide nel 1998, quando l'URSS ormai non esisteva già più e la Russia di Eltsin venne accolta nel FMI, con il Paese ormai prossimo al default.

La Casa comune europea.

Il mondo occidentale accolse con grande entusiasmo Gorbačëv quando intervenne a Strasburgo nel luglio del 1987 in occasione di una riunione del Consiglio d'Europa che, per l'occasione, vide la partecipazione straordinaria dei parlamentari europei. Nel suo discorso ebbe

---

[1] START 1, *Strategic Arms Reduction Treaty*, e Trattato INF, *Intermediate Range Nuclear Forces Treaty*.

[2] I. Ivanov, *Perestrojka e mercato globale*, Milano, IPSOA Scuola d'impresa, 1989, pp. 33-76.

[3] M. Ruffolo, *L'URSS vuole entrare nel FMI*, La Repubblica, 17 agosto 1986.

modo di richiamare un principio importante a proposito del rispetto delle sovranità nazionali più volte violato in passato dall'URSS[4] affermando che: "l'idea dell'unità europea deve essere ripensata collettivamente (…) qualsiasi tentativo di limitare la sovranità degli Stati – sia amici che alleati – è inammissibile". Si trattava di una nuova dottrina che favoriva l'apertura a compromessi politici e, addirittura, a forme di liberalizzazioni in pieno contrasto con le teorie dell'ortodossia sovietica suggerite sino ad allora da Michail Suslov, sostenitore dell'intervento armato nel caso gli alleati si fossero allontanati dalla guida politica di Mosca. L'intervento di Gorbačëv a Strasburgo fu certamente importante, ma ancora di più fu quello che tenne il 1° agosto, dinanzi al Soviet Supremo. Gorbačëv fu estremamente coraggioso, perché dinanzi all'organo più rappresentativo dell'identità sovietica indicò una svolta e una sfida ai suoi oppositori in seno al Partito. A proposito della politica mondiale disse: "l'inammissibilità e l'assurdità di una soluzione bellica dei problemi e dei conflitti tra Stati; la priorità dei valori universali; la libertà di scelta; la riduzione degli armamenti e il superamento del confronto militare; la necessità della cooperazione economica tra est ed ovest e la internazionalizzazione degli sforzi nel campo della ecologia; la correlazione tra politica ed etica (…). Ogni popolo decide autonomamente le sorti del proprio Paese e sceglie il sistema e il regime che preferisce e nessuno può, con qualsiasi pretesto, intromettersi dall'esterno e imporre le proprie concezioni a un altro Paese"[5].

Si trattava di aperture che i suoi oppositori gli rimproverarono, perché così agendo erano convinti che avrebbe portato l'URSS alla dissoluzione: fare concessioni agli Alleati, aprire al dialogo con gli USA e con l'Occidente, favorire forme di liberalizzazione, porre fine al centralismo di Mosca, significava aprire una crisi di regime[6]. In base a queste nuove scelte l'URSS non intervenne per reprimere le proteste anticomuniste nei diversi Paesi membri del Patto di Varsavia sino ad arrivare ad accettare l'abbattimento del Muro di Berlino nel novembre 1989 avviando così la riunificazione tedesca. Scelte che valsero a Gorbačëv il premio Nobel per la Pace nel 1990; quello fu il momento più alto della *perestrojka*, ma anche l'inizio della parabola discendente. Il riformismo di Gorbačëv non piacque né ai conservatori del partito, né ai progressisti radicali, il suo

---

[4] Si pensi agli interventi sovietici in Ungheria (1956) o in Cecoslovacchia (1968) e a quello in Afghanistan (1979).

[5] M. Gorbačëv, *La Casa Comune Europea*, Milano, Mondadori, 1989, p. 193.

[6] C. De Carlo, *Le riforme in un regime sono i primi sintomi di un imminente crollo*, QN, 6 dicembre 2022.

principio di una riforma senza distruzione dell'apparato si scontrò con la dura realtà. Lo sforzo riformista che tanto successo stava riscuotendo all'estero, non trovò un valido appoggio da parte del mondo Occidentale che non gli garantì un sostegno politico, economico e finanziario nel suo Paese ma, anzi, assistette con una forma di compiacimento allo sgretolamento dell'URSS senza valutarne le possibili conseguenze. Quando, nel maggio del 1990, Eltsin fu eletto Presidente del Soviet Supremo della Repubblica Russa, nel suo intervento invocò la piena sovranità della Repubblica Russa rispetto alle altre 14 Repubbliche che, insieme, costituivano l'URSS. Era la stessa costituzione sovietica a consentirlo. La Costituzione dichiarava le repubbliche sovietiche Stati sovrani con il diritto di separarsi dall'Unione anche se, di fatto, sino ad allora era stato esercitato un potere fortemente centralizzato da parte di Mosca. La *perestrojka*, come ha lasciato scritto lo stesso Gorbačëv, puntava a rendere autonome le singole repubbliche dando vita così ad una vera federazione[7]. Eltsin nello stesso tempo, si dimise dal PCUS dichiarando: "Il vecchio sistema è crollato prima che il nuovo cominciasse a funzionare e la crisi sociale si è fatta ancor più acuta. Ma cambiamenti radicali in un Paese così vasto non possono passare in modo indolore, senza difficoltà e sconvolgimenti". La sfida a Gorbačëv il cui motto era "riforma senza distruzione" era così lanciata e divenne ancor più evidente dopo il golpe dell'agosto 1991 quando un gruppo di militari nostalgici lo rapì[8]. Il golpe fallì miseramente con Eltsin che mobilitò le piazze ottenendo la liberazione di Gorbačëv che da quel momento venne emarginato. Il successo di Eltsin contro il golpe raccolse il pieno sostegno dei leaders occidentali, Gorbačëv rappresentava ormai il passato.

Così poca la strada percorsa, così tanti gli errori commessi[9].

L'ascesa di Eltsin segna una svolta che porterà a mutare non solo il volto della Russia. Nel corso del 1991, in pochi mesi, l'URSS si dissolse e 14 repubbliche proclamarono la propria indipendenza e sovranità

---

[7] M. Gorbačëv, *La posta in gioco, manifesto per la pace e la libertà*, Milano, Baldini + Castoldi, 2020, p. 143. Un segno delle difficoltà di Gorbačëv in patria ancora in anni recenti, è dato dal fatto che questo libro non è stato pubblicato in Russia, bensì in lingua tedesca in Germania nel 2019 con il titolo *Was jetzt auf dem Spiel steht*.

[8] È opportuno ricordare come uno dei golpisti, all'epoca maggiore dell'esercito, non subì alcuna conseguenza per la sua insubordinazione. Proseguì nella carriera militare e Putin, nell'estate del 2022, lo ha nominato Comandante in Capo dell'esercito russo nella cosiddetta operazione speciale contro l'Ucraina: il generale Surovikin.

[9] S.A. Esenin, poeta russo, citato in V.Salamov, *I racconti della Kolyma*, Milano, Adelphi, 2009, p. 19. L'opera di Salamov descrive la sua esperienza negli anni Cinquanta nei gulag e anticipa di pochi anni il più noto *Arcipelago Gulag* di A. Solženicyn.

prendendo come esempio quanto dichiarato da Eltsin nella Repubblica Russa. Nello stesso tempo Eltsin annunciò lo scioglimento del Patto di Varsavia che legava all'URSS i paesi dell'est europeo che erano stati liberati dall'Armata Rossa nel corso della Seconda guerra mondiale. Questi atti segnarono la caduta dei regimi comunisti in quegli stessi paesi. L'atto conclusivo che sancì la fine dell'URSS avvenne la notte del 25 dicembre quando Gorbačëv rassegnerò le proprie dimissioni con il passaggio dei poteri a Eltsin. In diretta tv fu ammainata dal Cremlino la bandiera rossa con la falce e il martello e venne issata la bandiera a strisce bianco blu e rossa di epoca zarista. Si apriva in Russia un periodo di torbidi politici e di abbandono della politica estera a causa dei conflitti interni che imposero una chiusura su se stessa sia della Russia sia delle nuove repubbliche alle prese con la stesura di nuove costituzioni, con la definizione dei confini, con la ripartizione del Tesoro della Banca centrale e quella ancor più drammatica della ripartizione degli armamenti, tra cui quelli nucleari. Occorsero lunghi anni per disegnare il nuovo volto della Russia che, con Eltsin, si aprì al libero mercato pur essendone totalmente impreparata dopo oltre settanta anni di economia controllata dallo Stato.

La dissoluzione dell'impero sovietico ruppe i fragili equilibri a livello mondiale lasciando gli USA come unica superpotenza che, da quel momento, intervenne in numerosi focolai di guerra e tensione cercando di svolgere il ruolo di poliziotto dell'ordine internazionale, spesso senza riuscirvi. In quegli stessi anni si ebbero due altri importanti avvenimenti: l'ascesa della Cina come potenza economica, che presto avrebbe svolto anche una leadership politica, e il passaggio della Comunità europa ad Unione con il Trattato di Maastrich. È importante il richiamo a Maastricht, perché per l'Europa si trattò di un passaggio epocale. Tuttavia, il Trattato ebbe un senso di incompiutezza, come le relazioni con la Russia dimostrarono, portando a conseguenze che ancora oggi viviamo: la mancata assegnazione all'Unione di competenze in campo di politica estera, di difesa e di politica industriale. Mentre la Russia viveva una profonda crisi istituzionale e politica nel passare dalla economia di Stato a quella di libero mercato, l'Unione Europea non svolse e non propose una politica economica e finanziaria comune che sarebbero state invece indispensabili per sostenere la nuova Russia. Le iniziative intraprese furono di fatto lasciate ai singoli Stati membri dell'Unione e tra questi la Germania svolse il ruolo principale. La UE, nel frattempo, dimostrò la propria inconsistenza nel corso della drammatica crisi in Jugoslavia la cui dissoluzione nel 1991 fu un'altra delle conseguenze

del crollo dell'URSS. Lo stesso accadde quando la UE pretese di svolgere un ruolo nella crisi in Libia. Anche in questo caso, come già in Jugoslavia, fu necessario richiedere l'intervento degli USA, ma senza conseguire un successo, e la questione libica resta tuttora aperta. Di fatto la UE si affidò agli USA nella gestione delle crisi internazionali (per es. in Iraq o in Afghanistan) e assecondò, anzi favorì, l'allargamento ad est, prima alla Nato (la Polonia fu la prima) e poi alla stessa UE, dei Paesi un tempo satelliti dell'URSS[10]. L'allargamento ad est sia della UE che della Nato senza un coinvolgimento e una condivisione con la Russia hanno generato una serie di incomprensioni che hanno favorito, nel tempo, un avvicinamento sempre più stretto di Mosca con Pechino e il rafforzamento, nell'ala nazionalista e oltranzista presente in Russia, di una sindrome da accerchiamento da parte dell'Occidente. Lo stesso Gorbačëv, pur critico nei confronti delle leaderships che l'hanno seguito, ha avuto modo di contestare pesantemente gli USA perché "sono convinti che solo il dominio e un approccio unilaterale possono garantire un ruolo guida nella politica mondiale"[11]. Mentre negli Stati Uniti la fragilità della Russia degli anni Novanta veniva vista come un successo della propria politica e la UE mostrava la propria debolezza assecondando le scelte statunitensi, il primo paese che dimostrò una apertura politica verso Mosca fu il governo di Pechino: le rivalità di un tempo su chi tra Russia e Cina fosse legittimato a sostenere nel mondo il ruolo di guida del comunismo era oramai un ricordo del passato. La Cina si avvicinò alla Russia non certo in modo disinteressato, approfittando della inconsistenza della UE e della volontà degli USA di mantenere il più a lungo possibile quel gigante ed antico avversario in una condizione di debolezza. Fu così che nel 1996 Pechino promosse una Organizzazione per la Cooperazione (detta di Shangai o SCO) con l'obiettivo di coinvolgere la Russia e alcune repubbliche asiatiche dell'ex-URSS. L'Organizzazione doveva favorire la cooperazione in campo economico e militare per contrastare il separatismo e il terrorismo di quegli anni in Asia centrale. Quello fu il primo atto di un avvicinamento che successivamente andò rafforzando le relazioni in campo economico e militare tra Pechino e Mosca. L'iniziativa cinese aveva un chiaro scopo: favorire un proprio ruolo in Asia a discapito degli USA e di una Russia indebo-

[10] L'allargamento ad est della Nato ebbe inizio nel 1999, mentre nel 2004 fecero il loro ingresso tutti i paesi un tempo membri del Patto di Varsavia. Nella UE l'allargamento ai paesi dell'est ebbe inizio nel 2004 e nel 2007 tutti i paesi un tempo satelliti dell'URSS divennero membri effettivi. L'allargamento ad est favorì senza dubbio il consolidamento delle democrazie in quei paesi.

[11] M. Gorbačëv, *La posta in gioco ..., op. cit.*, p. 102.

lita. Inoltre, aveva l'obiettivo di garantire l'unità territoriale ai propri confini per evitare il sorgere di spinte separatiste a carattere politico, etnico e religioso dopo quanto stava accadendo nella regione caucasica con la guerra in Cecenia[12].

La guerra in Cecenia e la disastrosa situazione finanziaria in cui si dibatteva la Russia, incapace di gestire la transizione verso una economia di libero mercato, portarono la Banca centrale a dichiararne il default nell'agosto del 1998, con la popolazione che era ritornata al baratto poiché il rublo aveva perso qualsiasi valore e i prezzi cambiavano nel giro di poche ore: era lo spettro di una nuova Weimar. A quel punto, con Eltsin gravemente malato, le redini del governo, l'anno successivo, vennero affidate al suo delfino: Vladimir Putin. Quello stesso anno la Russia entrò a pieno titolo nel FMI. Gli USA e la UE avevano assistito sino all'ultimo senza intervenire al tracollo russo, una cosa che non sarebbe stata dimenticata.

Io non dimentico.

Le vicende che hanno visto la dissoluzione dell'URSS portano Putin a ripetere spesso nei suoi interventi pubblici che non può dimenticare l'atteggiamento oltraggioso e provocatorio che, ai suoi occhi, l'Occidente aveva tenuto negli ultimi anni[13]. Tuttavia, inizialmente i suoi mandati furono concentrati nel ristabilire l'ordine interno, agendo da subito con durezza verso i possibili oppositori. Riprese la guerra in Cecenia ponendovi fine, in modo sanguinoso, nel 2009, rafforzando, con la sua azione, l'immagine dell'uomo forte, ma solo dopo numerosi attentati che avevano sconvolto l'opinione pubblica russa[14]. Crebbe intorno a lui la cerchia dei cosiddetti oligarchi che altri non erano se non gli ex-funzionari che, per conto del Partito, avevano controllato le aziende di Stato. Una volta crollata l'URSS questi ex-funzionari si ritrovarono ad essere i diretti responsabili delle diverse industrie. Fu così che in pochi mesi uomini senza alcuna particolare dote o capacità manageriale ne assunsero il controllo; il loro unico merito era stato quello di essere stati uomini dell'apparato. La fedeltà al nuovo Presidente li

---

[12] Si veda S. Spoltore, *Russia e Cina per un nuovo ordine mondiale*, Il Federalista, 63, n. 2-3 (2021), p. 117.

[13] A titolo di esempio: Askanews, *Putin: io non dimentico*, 3 dicembre 2015. Più recentemente: *Lettera di Putin ai russi*, intopic.it, 19 giugno 2020.

[14] Il caso più clamoroso fu l'azione ordinata per stroncare l'assedio di un commando ceceno al Teatro di Dubrovka (26 ottobre 2002) dove fu condotta una operazione che portò alla eliminazione del commando composto da 39 elementi, ma vide anche la morte di 129 ostaggi uccisi nello scontro dai reparti speciali inviati da Mosca per ordine di Putin.

favorì nell'accumulare enormi ricchezze, anche perché chi non sosteneva il nuovo regime che andava consolidandosi rischiava la vita o la prigione – una situazione che tuttora perdura.

Se il primo obiettivo di Putin fu ristabilire l'ordine interno e avviare nuove relazioni con le ex-repubbliche ora divenute nazioni indipendenti, il secondo puntava a far rientrare la Russia nell'agone internazionale. Era questione di tempo, ma le intenzioni erano già ben chiare quando svolse il suo intervento alla Conferenza sulla Sicurezza a Monaco nel febbraio 2007 affermando che il mondo era cambiato e che non era più possibile usare i criteri nati dopo la Seconda guerra mondiale[15] anche nei rapport con gli alleati. Nel mondo si manifestavano nuovi pericoli con la nascita di nuovi centri di potere ed era pertanto necessario creare una nuova situazione perché in caso contrario sarebbero sorti nuovi conflitti[16]. Parole forti, pronunciate quando la Russia stava ancora conducendo la guerra in Cecenia, ma che preannunciavano la volontà di tornare a svolgere un ruolo di superpotenza. Nello stesso intervento ebbe parole sferzanti verso i Ministri degli Esteri europei presenti, accusandoli, senza giri di parole, di sudditanza alle decisioni della Nato e degli Stati Uniti.

Gli anni che vanno dal 1985 sino agli inizi del nuovo millennio possono pertanto essere ricordati come anni sprecati dagli europei nel non svolgere un'azione politica e industriale comune verso un orso ferito che pure aveva un disperato bisogno di aiuto e che certamente sarebbe tornato ad esercitare presto un ruolo in campo internazionale, inevitabile per un paese di dimensioni continentali, con enormi ricchezze naturali e con una popolazione di quasi 150 milioni di abitanti[17]. Il rientro a pieno titolo della Russia nella politica internazionale avvenne con la crisi ucraina sul finire del 2013 quando il governo di Kiev guidato dal Presidente Janukovyc non firmò l'associazione con la UE, ma preferì sottoscrivere un accordo economico proposto da Putin che prevedeva aiuti finanziari per $ 300 mld. Si trattava di un aiuto non previsto dalla UE anche se era noto che nella primavera del 2014 era in scadenza un rimborso al FMI che la Banca centrale ucraina non era in grado di soddisfare, il che avrebbe causato il *default* del paese. Gli avvenimenti che da quel momento si succedettero in Ucraina sono noti. Il governo in carica dovette fuggire sotto

---

[15] Usò proprio questo termine quando in Russia la Seconda guerra mondiale viene ricordata come Guerra patriottica.

[16] https://www.resistenze.org/sito/os/mo/osmo7b13-001073.htm. Al link indicato il testo integrale.

[17] Si veda: F.Rossolillo, *L'Ucraina e l'equilibrio mondiale*, Il Federalista, 57 n.1 (2005), p. 31.

la pressione delle proteste popolari che in maggioranza chiedevano l'avvio dell'associazione alla UE e accusavano il governo di essersi venduto alla Russia. Nel corso delle manifestazioni vi furono molteplici scontri e attentati che causarono numerose vittime, mentre parte della regione del Donbass, con il sostegno russo, proclamava la propria indipendenza da Kiev con la creazione delle Repubbliche Popolari di Lugansk e Donetsk. Putin cavalcò questa crisi accusando l'Occidente di aver fomentato la caduta del governo e garantì aiuti finanziari e militari ai secessionisti del Donbass, per altro la regione più ricca del paese. Forte della posizione acquisita, sostenne nel 2014 il referendum secessionista in Crimea che rientrò così nell'ambito della Federazione Russa. Da quel momento ebbe inizio una guerra silente tra il nuovo governo di Kiev, in generale filoccidentale, e la regione secessionista filorussa. L'Occidente avviò come risposta le prime sanzioni contro la Russia. La situazione nella regione è poi precipitata nel febbraio 2022 con l'inizio della cosiddetta "operazione speciale" voluta da Putin con l'obiettivo di impedire in ogni modo sia l'adesione dell'Ucraina alla UE, sia l'adesione alla NATO, che per altro stava valutando le ipotesi di adesione della Georgia e della Moldavia, entrambe nazioni che un tempo facevano parte dell'URSS.

La guerra in Ucraina si presta a numerose considerazioni che andrebbero approfondite, perché lo scontro in atto cambia gli equilibri mondiali. Non è più solo la rivendicazione della Russia di svolgere un ruolo negli equilibri mondiali o la difesa della propria sovranità da parte della Ucraina, è molto di più. Si mostra ancora una volta che non esistono periferie nella politica mondiale e che l'Europa è diventata un focolaio di crisi per la politica mondiale come anticipava nel 2019 Gorbačëv che si poneva la domanda: come è potuto accadere? [18] La sua risposta è che i fatti che hanno sconvolto l'Ucraina sono da ricondurre alle scelte compiute dagli europei nel corso degli anni Novanta. Come si è cercato di sottolineare, l'allargamento ad est della UE e della NATO hanno sì rafforzato l'Occidente ed indebolito la Russia, ma purtroppo non si è attivata allo stesso tempo alcuna politica che desse garanzie, ma soprattutto aiuti tangibili a Mosca. Se da una parte era ed è comprensibile l'atteggiamento degli USA che puntavano e puntano a indebolire sempre e comunque la Russia, dall'altra parte la UE non ha svolto alcun ruolo di mediazione quando invece gli spazi per agire sarebbero e sono più che mai necessari, sia in campo politico che economico. Per poter agire occorre però disporre della autorità politica che dia gli indirizzi. Non è casuale il fatto che la guerra in corso in Ucraina

[18] M. Gorbačëv, *La posta in gioco ...*, *op. cit.*, p. 108.

mostri in modo inequivocabile i ritardi che la UE ha accumulato sino ad oggi. Non disponendo di un governo, dinanzi ad una guerra alle proprie porte ha scoperto la propria impotenza in settori strategici quali la politica estera e di difesa, la politica energetica ed industriale. La UE è fragile e per molti aspetti impotente, ma la guerra sta mostrando un'altra fragilità ed è quella che riguarda la Russia di Putin nonostante i roboanti proclami bellici. La guerra sta mostrando come anche una possente armata mal guidata e con minori capacità tecnologiche rispetto agli armamenti occidentali garantiti all'esercito ucraino, possa far crollare in poche settimane la credibilità di una superpotenza. Una superpotenza certamente in termini di quantità per numero di uomini e mezzi, ma debole sul fronte dell'*intelligence* e delle nuove tecnologie. Senza entrare sull'andamento bellico e nella doverosa condanna alla aggressione voluta da Putin, è evidente che aver cambiato in pochi mesi sei comandanti in capo dell'esercito e aver fatto ricorso all'arruolamento forzato di oltre 300.000 giovani mostrano le difficoltà di una guerra che, nelle intenzioni, doveva essere rapida come una *blitzkrieg*. Non è questa la sede per valutare sul piano militare il corso della guerra, anche perché gli scenari rischiano di mutare rapidamente qualora il conflitto si allargasse alla Bielorussia o la situazione politica interna in Russia o in Ucraina dovesse in qualche modo precipitare. Nel contesto generale vi è una sola certezza, ed è che la guerra è destinata a concludersi anche se è impossibile dire in quali termini e in quanto tempo. Ed è in quel momento che si dovrà procedere ad una nuova fase in cui la UE dovrà contribuire per garantire all'Ucraina un aiuto materiale per le distruzioni subite, mentre con la Russia si dovrà avviare una nuova collaborazione politica. La Russia è parte integrante della storia europea ed è impensabile poterla isolare per sempre. La UE ha bisogno della Russia non solo per le sue ingenti ricchezze naturali, ma anche la Russia ha bisogno della UE, perché non può permettersi di cedere alle lusinghe cinesi per un lungo periodo di tempo e perché il cuore pulsante della Russia è in Europa e non in Asia.

Ci abbiamo provato[19].

Abbiamo richiamato gli errori commessi dal mondo occidentale e in particolare dagli europei negli anni sul finire del secolo scorso, per limiti politici e incapacità di agire. Il punto è ora di evitare il ripetersi di quegli stessi errori e per fare questo è necessario che la UE

[19] La risposta di Gorbačëv alla domanda del regista Herzog che gli chiedeva quale epigrafe avrebbe voluto sulla sua tomba. Documentario intervista del dicembre 2019.

intervenga là dove la Russia è più fragile e bisognosa. L'economia di mercato, la politica industriale, il settore agricolo e la qualità media della vita in Russia sono gli indicatori della fragilità del paese. Nonostante gli sforzi compiuti dagli anni Novanta con l'apertura al libero mercato, la Russia non è un paese leader nell'economia industriale. Nel settore dell'industria manifatturiera dipende in gran parte dell'import che nel corso della guerra e in base alle previsioni è destinato a crollare per tutto il 2023, impoverendo il paese[20]. A indicare il livello di povertà è stato lo stesso ex-primo ministro Medvedev che, nel 2019 dichiarò che 19 milioni di russi (il 14% della popolazione) vivono al di sotto della soglia della povertà[21]. È nota l'importanza del settore energetico ed estrattivo in Russia: è la prima voce dell'export. La seconda voce è rappresentata dal settore agricolo in cui sono impegnati 14 ml di addetti, ma che intressa circa 60 ml di cittadini che vivono in aree rurali che non dispongono di strade asfaltate. Il 45% non dispone di acqua potabile e il 5% non ha accesso alla rete fognaria. Si tratta di dati oggi uguali a quelli del 1990[22]. La resa per ettaro dei campi agricoli è inferiore del 10% rispetto a quelli della UE, un segnale del ritardo nell'adottare le nuove scoperte scientifiche ad un settore vitale non solo per la Russia. Inoltre, la qualità della vita del cittadino russo, dai tempi dell'URSS ad oggi, è certamente migliorata, ma non è migliorata in termini di una maggiore tutela della salute. La vita media di un uomo in Russia è infatti di 66 anni: più è alta l'aspettativa di vita più è alto il livello di sviluppo di una nazione. La vita media nella UE è di 20 anni superiore. Quando nel 2018 la Duma propose una revisione del sistema pensionistico fermo ai tempi dell'URSS (con la possibilità di andare in pensione a 55 anni) per portare l'età pensionabile a 66 anni, vi furono violente proteste di piazza e Putin fece ritirare la proposta di legge.

Oltre agli aspetti economici che impattano su quelli sociali, la Russia dovrà ritrovare un ruolo anche tra i Paesi vicini, un tempo parte integrante del suo territorio. La guerra e il suo andamento hanno indebolito la solidarietà, a volte imposta, da parte delle Repubbliche asiatiche con cui la Russia intrattiene rapporti economici e militari privilegiati. Queste Repubbliche, nel corso delle prime votazioni all'ONU di condanna dell'aggressione all'Ucraina, si erano astenute o non avevano partecipato

[20] Le previsioni del Consiglio europeo indicano nel 2021 un import di € 248mld, che nel 2022 scendono a € 133 per crollare nel 2023 a € 94.

[21] M. Gorbačëv, *La posta in gioco ..., op. cit.*, p. 153.

[22] F. Scaglione, *Agricoltura russa, dall'izba alla holding. Lettera da Mosca,* 5 dicembre 2020.

al voto[23], mostrando solidarietà a Putin. Nel corso della riunione della Russia con le Repubbliche asiatiche svoltasi ad Astana nell'ottobre 2022, alcuni Presidenti invece hanno preso le distanze. Il Presidente del Tagikistan ha chiesto espressamente a Putin di "portare rispetto" verso le ex-Repubbliche dell'URSS e i Presidenti di Uzbekistan e Kazakistan si sono dichiarati preoccupati per la comparsa di una nuova cortina di ferro a seguito della guerra, chiedendo il rispetto della integrità territoriale ucraina[24]. Queste prese di posizione, impensabili sino a pochi mesi prima, sono un segnale delle difficoltà che Putin subisce: da una parte le pressioni dell'ala più oltranzista, dall'altra quella favorevole ad un compromesso[25] e in più la pressione dei Paesi asiatici che mostrano segnali di distanza da Mosca in un momento di debolezza. Senza dimenticare che anche Cina e India spingono per una fine della guerra. In un contesto così complesso il ruolo che la UE potrebbe svolgere è enorme. Mettere a disposizione, con accordi specifici, le capacità industriali europee e il *know-how* tecnologico nei settori agricoli e manifatturieri rappresenterebbero una svolta epocale nei rapporti con la Russia. È però chiaro che occorrono due condizioni. *In primis* in Russia Putin o il suo successore dovranno mostrare la disponibilità a riaprire un dialogo con i paesi europei, dall'altro la UE dovrà avviare le riforme necessarie perché possa interloquire con una sola voce: senza una politica estera e industriale comune andrebbe incontro di nuovo ai vecchi problemi. Si tratterà comunque di un processo lungo, perché la guerra trascinerà per anni rancori e diffidenze. Come europei il compito in questo arco temporale è quello di avviare nella UE le riforme per disporre di quella autorità politica che oggi manca e che ha favorito gli errori del passato. Per lungo tempo gli europei hanno preferito demandare agli USA scelte strategiche fondamentali di cui oggi, in gran parte, paghiamo le conseguenze. Qualora la ragionevolezza non dovesse tornare nella leadership russa perché continueranno a prevalere i falchi, a maggior ragione si porrebbe il problema di rafforzare il governo dell'Unione. È tempo di scelte radicali per poter almeno dire al mondo "ci abbiamo provato". Questo in fondo era ed è l'obiettivo indicato dai cittadini che hanno partecipato alla Conferenza sul futuro dell'Europa.

Stefano Spoltore

---

[23] Kazakistan, Tagikistan si erano astenuti mentre Uzbekistan e Turkmenistan non avevano partecipato alla votazione.

[24] Si vedano D. Cancarini, *Ora che l'Asia Centrale sfida la Russia*, Il Fatto, 22 ottobre 2022; D. Cancarini, *Guerra Russia Ucraina dipendenza da Mosca*, Il Fatto, 13 aprile 2022.

[25] G. Savino, *Cosa sta succedendo dentro il sistema di potere di Putin*, www.valigiablu.it, 17 dicembre 2022.

LA TERZA CRISI DEL SECONDO MILLENNIO PER L'EUROPA: LA "GUERRA PARALLELA" E LA SFIDA ESISTENZIALE PER L'ECONOMIA EUROPEA

Premessa.

Non v'è dubbio che i primi vent'anni di questo secondo millennio stiano mettendo a dura prova la tenuta e la sostenibilità quel mondo globalizzato che si era sviluppato a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso.

Siamo all'interno del villaggio globale nel quale le crisi finanziarie, economiche e sanitarie di un paese si ripercuotono irreversibilmente e velocemente sugli altri; pertanto, non deve stupire, se in questi anni più recenti si siano andate sviluppando tre gravi crisi che hanno toccato i diversi continenti, e sempre l'Europa.

In primo luogo, la crisi finanziaria, poi economica e sociale, scoppiata nel 2007-8 negli USA e durata in Europa fino al 2014 interessando pesantemente, a rischio *default*, Portogallo, Irlanda, Italia, Grecia e Spagna.

In secondo luogo, la crisi pandemica da Covid-19, che ha avuto il suo iniziale epicentro a Wuhan e che nel biennio 2020-2021 ben presto si è diffusa drammaticamente in tutto il mondo. Uno shock divenuto ben presto e diffusamente da sanitario a economico (con la paralisi di diverse economie di filiera a causa del *lockdown*) e sociale (ampie fasce di disoccupazione e nuove povertà).

Infine, la guerra, con il deprecabile tentativo armato del Cremlino di appropriarsi dell'intero territorio ucraino ed arrivare così ai confini dell'Unione europea.

Gli anni 2020 - 2021: prima la crisi e poi la ripresa.

La pandemia da Covid-19 ha segnato profondamente il nostro Continente, anzitutto perché la maggior parte delle infezioni si sono registrate in Europa, ma anche perché pesanti sono state le ripercussioni sul piano economico e commerciale per l'allentamento, se non per l'interruzione, a livello internazionale delle "catene produttive di filiera". Nel 2020 il PIL dell'area euro faceva registrare un -6,4% e -5,9% nell'UE. Nell'Unione i

disoccupati avevano superato i 16 milioni, in prevalenza donne e giovani.

Nello stesso anno, in Italia, il PIL crollava dell'8,9% e il sistema produttivo-occupazionale veniva scosso alle sue basi con il rischio strutturale per il 45% delle imprese e con 800.000 occupati in meno rispetto al periodo pre-Covid.

È stato grazie alla sospensione delle regole del Patto di Stabilità e soprattutto alla solidarietà tra i paesi europei, nonché alle ingenti risorse finanziarie mobilitate da BCE e Commissione europea (Fondo di Garanzia paneuropeo, MES, SURE, *Next GenerationEU*, …) che anche l'Italia ha potuto far fronte alla crisi sanitaria-economica-sociale ed avviarsi alla ripresa. Una ripresa resiliente a tal punto che, a fine 2021, viene fatto registrare un PIL del +6,3% (il resto dell'Eurozona +5,3%) e l'OCSE indicava l'Italia quale nuova "locomotiva" economica d'Europa. *The Economist* ebbe ad indicare l'Italia "Paese dell'anno 2021"; un riconoscimento non per i suoi calciatori che hanno vinto il trofeo più importante d'Europa, non per le sue pop star che hanno vinto la gara canora Eurovision, ma perché la sua economia correva più di quelle di Francia e Germania. A capo del Governo c'era Mario Draghi.

2022: scoppia il terzo shock.

Dopo il 24 febbraio 2022 inizia una crisi in Europa che, da circa 80anni a questa parte, non ha precedenti; una crisi "umanitaria, securitaria, energetica, economica" proprio nel cuore del Continente. Parallelamente al conflitto armato russo-ucraino, quanto era stato preannunciato dal premier Draghi ("Non siamo in economia di guerra ma bisogna prepararsi"[1]) ben presto è diventato una cruda realtà.

Alla guerra combattuta sul campo si è affiancata una "guerra parallela". Da un lato, la "deterrenza economica" per iniziativa dei paesi, tra cui quelli UE, che hanno imposto sanzioni finanziarie, economiche e individuali alla Russia, come reazione all'aggressione di un paese sovrano e democratico e con l'obiettivo di indebolirne il potenziale bellico e di fermare così la guerra. Dall'altro lato, la "resistenza economica" dei paesi UE a fronte delle privazioni energetiche – non solo – imposte come ritorsione dal Cremlino.

Molto significative le parole della Presidente della Commissione

[1] S. Mattera, *Un miliardo alle imprese contro il caro-energia. Draghi: "Prepariamoci all'economia di guerra"*, la Repubblica, 12 marzo 2022, https://www.repubblica.it/politica/2022/03/11/news/draghi_un_miliardo_alle_imprese_contro_il_caro_energia-341070617/.

europea, Ursula von der Leyen: "Il presidente russo Vladimir Putin ha mobilitato le sue forze armate per cancellare l'Ucraina dalla carta geografica. Noi abbiamo mobilitato il nostro potere economico unico per difendere l'Ucraina. È anche un nuovo capitolo nella storia dell'Unione: un nuovo modo di usare la potenza economica per contrastare quella militare e per difendere i nostri valori europei più cari."[2]

C'è da tener presente che la guerra *manu militari*, non è stata la sola causa originante della crisi in corso; piuttosto si è rivelata – con le sue conseguenze – un potente acceleratore di una situazione economica mondiale già *in fieri* ancor prima dello shock, come notato da alcuni commentatori già dal 2017[3].

L'accelerazione della crisi è dovuta alla guerra energetica, messa in atto dal Cremlino come ritorsione contro l'Occidente europeo, ben consapevole della sua dipendeva dal petrolio (per il 27%) e soprattutto dal gas (per circa il 40%); una dipendenza accentuata per Italia e Germania, che si rifornivano da Gazprom per quasi la metà del gas utilizzato, e addirittura totale per Slovacchia, Lettonia e Repubblica Ceca. Nei primi nove mesi del 2022 il deficit nel commercio di energia dell'UE con la Russia ammontava a 491,4 miliardi mentre nello stesso periodo dell'anno precedente era stato di 179,6 mld.

Un riferimento eclatante della gravità della crisi, in cui si sono venuti a trovare i Paesi UE, è rappresentato dalla Germania, la prima economia in Europa, che essendosi vincolata alla Russia per le forniture energetiche, si è venuta a trovare in una situazione di grande fragilità e di "ricattabilità". Il Cancelliere Olaf Scholz lo aveva ammesso: "l'embargo del gas avrebbe gravose conseguenze economiche per il nostro paese,

---

[2] *Speech by President von der Leyen on the occasion of the II Cercle d'Economia Award for the European Construction*, Barcellona, 6 maggio 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_22_2878.

[3] F. Martìn, *Perché la crescita continua a rallentare?* Il Sole 24 ore - Econopoly, 15 febbraio 2017, https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2017/02/15/perche-la-crescita-continua-a-rallentare/?refresh_ce=1; F. Daveri, *Economia mondiale: torna lo spettro della crisi*? ISPI, 27 dicembre 2018: "Per il 2019 il Fondo Monetario si attende un rallentamento: Ma la domanda che si pongono tutti gli osservatori è se il 'rallentamento' assumerà lo sgradevole aspetto di una crisi mondiale", ISPI, 27 novembre 2018, https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/economia-mondiale-torna-lo-spettro-della-crisi-21869; C. Natoli, *Outlook OCSE: economia mondiale in rallentamento anche nel 2020 - I rischi per Germania e Italia*, https://www.pricepedia.it/it/magazine/article/2019/11/25/outlook-ocse-economia-mondiale-in-rallentamento-anche-nel-2020-i-rischi-per-germania-e-italia/, 25 novembre 2019); G. Santevecchi, *Pil Cina, così Xi Jinping ha fatto rallentare l'economia - E' un rallentamento annunciato, ma ancor più pronunciato del previsto, quello dell'economia cinese. Rallentamento delle logistiche*, Corriere della sera, 18 ottobre 2021, https://www.corriere.it/economia/finanza/21_ottobre_18/cosi-xi-jinping-ha-fatto-rallentare-l-economia-cinese-26c93746-2fed-11ec-9d51-3a373555935d.shtml.

con la perdita di milioni di posti di lavoro e di fabbriche che non riaprirebbero mai più. Non ce lo possiamo permettere".[4] Gli facevano eco gli industriali e i sindacati tedeschi: con l'embargo su petrolio e gas, l'inflazione rischia di arrivare alla doppia cifra. Un vero e proprio incubo per i tedeschi: sarebbe la prima volta dalla Seconda guerra mondiale.

L'Europa, molto più degli altri Paesi partecipanti alla "deterrenza economica", si trova nel mezzo della sua terza crisi di questo nuovo millennio, uno shock completamente diverso dai due precedenti perché costituisce uno storico spartiacque, con implicazioni politiche, economiche e strategiche, tali da richiedere un cambio di prospettiva per il futuro stesso dell'Europa.

È del tutto evidente che la ritorsione russa – i tagli progressivi delle forniture di petrolio e gas, fino a minacciarne il blocco alla vigilia dell'inverno, l'innalzamento esponenziale dei prezzi delle forniture energetiche – ha quali conseguenze per i paesi UE l'incremento dei costi di produzione per le imprese, l'ulteriore rallentamento delle filiere produttive, l'impennata dell'inflazione e la contrazione dei consumi, un più diffuso disagio sociale e un maggiore ricorso alla spesa pubblica. Il che, in una prospettiva di accelerazione, potrebbe mettere a rischio la tenuta dell'economia e la sostenibilità sociale dei paesi europei.

Ne sono un esempio i dati congiunturali dell'Italia: l'inflazione del mese di ottobre 2022 segna un +11,8% (record dal 1984; nel 2019 era 0,6% e si parlava di "deflazione" con calo dei prezzi), nel settore alimentare (il c.d. "carrello della spesa") raggiunge quota +13,1%. In Italia, le risorse complessivamente stanziate nel 2022 per far fronte ai rincari energetici sono sommate a circa 60 miliardi, quasi il doppio di quanto stanziato dalla Spagna.

E se di parziale conforto è il dato del terzo trimestre 2022 (l'economia italiana fa registrare una crescita dello 0,5%, protraendo la fase espansiva del PIL per il settimo trimestre consecutivo (grazie al rimbalzo del turismo: +75%), "osservati speciali" sono l'industria e l'agricoltura che sono in decelerazione rispetto al secondo trimestre dell'anno. I timori sono rivolti soprattutto al nuovo anno ed è lo stesso Governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco, a dirlo: "Grande incertezza, serve prudenza a motivo del pericolo di un deterioramento delle prospettive economiche che si riveli peggiore del previsto". Una "incertezza" che

---

[4] M. Amman and M. Knobbe, *An interview with German Chancellor Olaf Scholz, "There Cannot Be a Nuclear War"*, Spiegel International, 22 aprile 2022, https://www.spiegel.de/international/germany/interview-with-german-chancellor-olaf-scholz-there-cannot-be-a-nuclear-war-a-d9705006-23c9-4ecc-9268-ded40edf90f9.

trova riscontro nella *Congiuntura flash* del 6 novembre di Confindustria: "nel 4° trimestre si rischia un calo: gli indicatori qualitativi sono nel complesso negativi; il prezzo del gas resta alto, da troppi mesi; l'inflazione che ne deriva (+11,8% annuo) erode reddito e risparmio delle famiglie e avrà un impatto negativo sui consumi; il rialzo dei tassi si sta accentuando, un'altra zavorra sui costi delle imprese"[5].

Guerra energetica: una minaccia esistenziale per l'industria europea.

Nella *Tavola rotonda europea degli industriali* (ERT) del 23 ottobre è emersa in modo evidente la grande preoccupazione per i prezzi elevati dell'energia e per l'allentamento, se non la riduzione, delle catene di approvvigionamento delle materie prime, fattori che stanno rimuovendo le basi per la competitività globale dell'industria europea e la sua capacità di raggiungere audaci obiettivi di decarbonizzazione.

Le industrie europee sono colpite dall'impennata dei costi energetici così tanto da ridurre o chiudere la produzione, perdendo quote di mercato globale e rischiando un danno permanente alla competitività dell'Europa. Poiché i produttori stanno riducendo, chiudendo o trasferendo la produzione, rischiano di non riaprire mai più in Europa, anche nei settori cruciali per la transizione energetica come il settore dei metalli, erodendo la competitività dell'UE.

Secondo una recente analisi dell'*Economist Intelligence Unit*, "la riduzione della domanda sta costringendo l'industria in tutta Europa a rimanere inattiva, e aumenterà i costi di *input* a livelli che renderanno l'industria europea non competitiva. Ciò potrebbe durare per diversi anni, causando l'allontanamento delle catene di approvvigionamento globali dall'Europa".[6]

Particolarmente indicativa, a tale riguardo, è la nota congiunta di Confindustria e della francese Medef: "Tra agosto 2021 e agosto 2022 i costi di produzione nell'industria sono aumentati del 28% in Francia, del 40% in Italia e del 33% nell'UE. In particolare, i produttori europei di fertilizzanti e alluminio hanno ridotto la loro produzione rispettivamente del 70% e del 50%. Un segnale che testimonia come nel prossimo inverno sia molto alto il rischio di perdere capacità produttiva con la chiusura di migliaia di aziende, competitività e posti di lavoro, oltre a

---

[5] Centro Studi Confindustria, *Caro energia persistente, inflazione record e rialzo dei tassi, frenano l'economia a fine 2022*, novembre 2022, https://www.confindustriasr.it/comunicazione.asp?id=89&id_news=1478&anno=2022.

[6] *Energy crisis will erode Europe's competitiveness in 2023*, 13 ottobre 2022, https://www.eiu.com/n/energy-crisis-will-erode-europe-competitiveness-in-2023/.

quello di delocalizzazioni da parte di realtà industriali ad alta intensità energetica"[7].

Molto esplicite le parole del Primo Ministro del Belgio, Alexander De Croo: "C'è un rischio di una 'deindustrializzazione' del Vecchio Continente. La crisi dell'energia rappresenta la più grande minaccia che incombe sull'Europa dalla fine della Seconda guerra mondiale. Lo è sul piano, anzitutto, economico, ma anche politico e sociale" (10 ottobre 2022).

Focus sulle imprese industriali: è a rischio l'industria italiana?

Come precedentemente notato, il sistema produttivo italiano è stato particolarmente reattivo e dinamico nel corso del 2021 e di gran parte del 2022, eppure in corso d'anno si sono elevate voci fortemente preoccupate per le conseguenze della "guerra energetica" soprattutto ad iniziare dai primi mesi del prossimo anno.

Secondo la fonte Cerved - Camere di Commercio del 27 aprile scorso, la destabilizzazione del quadro internazionale insieme ai consistenti rincari dei prezzi delle materie prime, nonché l'incontrollato aumento dei costi energetici e l'indisponibilità dei materiali, con conseguente aumento dei prezzi d'acquisto, sono fattori che rischiano di bloccare nel prossimo anno la produzione di molti settori. Sono messi a rischio ben 218 miliardi di euro di ricavi per il sistema produttivo dell'industria italiana. Ne era consapevole il Ministro dell'Economia Giancarlo Giorgetti, in audizione alle Commissioni riunite Bilancio di Camera e Senato sulla legge di Bilancio, quando ha detto: "La nostra economia è in fase di rallentamento e assistiamo ad un forte rialzo dell'inflazione. L'impennata del costo dell'energia mette a rischio di sopravvivenza le nostre imprese, non solo quelle energetiche"[8].

Le imprese si appellano all'Unione europea.

Diciamo subito che, se apprezzabile è stata la reazione di "desistenza economica" portata avanti dall'Unione avverso la Russia per indebolirne la macchina bellica e creare le condizioni per delegittimare

---

[7] *Confindustria, Medef e Bdi: subito misure condivise su energia*, Energiaoltre, 20 dicembre 2022, https://energiaoltre.it/confindustria-medef-e-bdi-subito-misure-condivise-su-energia/?v=163a1b9b5c5312.

[8] *Audizione del ministro Giorgetti sul disegno di legge di bilancio per il triennio 2023-2025 [Commissioni bilancio di Camera e Senato]*, https://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/articoli/2022-Giancarlo_Giorgetti/Audizione-del-ministro-Giorgetti-sul-disegno-di-legge-di-bilancio-per-il-triennio-2023-2025-Commissioni-bilancio-di-Camera-e-Senato/.

l'autarca Putin, non altrettanto soddisfacente è stata – fino ad ora – la reazione a supporto della "resistenza economica".

L'aspetto positivo, se vogliamo, è riconducibile agli aiuti finanziari messi in campo dalla Commissione nel contesto delle proprie competenze:

– il piano *RepowerEu* (risparmio energetico, massima accelerazione sulle rinnovabili, diversificazione delle fonti energetiche) per sostenere i 27 Paesi membri nel processo di affrancamento dalla dipendenza energetica da Mosca nel più breve tempo possibile: 300 miliardi di euro, tra cui, 225 mld dai prestiti Pnrr ancora sul tavolo; il restante: nuove sovvenzioni, risorse dei fondi di coesione (26,9 miliardi) e della PAC (7,5 miliardi);[9]
– la possibilità per i governi di impiegare i fondi di coesione ancora non utilizzati (40 miliardi) della programmazione 2014-2020 e riprogrammarli per sostenere le aziende e le famiglie vulnerabili nel pagare le bollette energetiche.

Una certa delusione, invece, deriva dalla mancanza di una pronta volontà politica comune e di una strategia unitaria tra paesi membri. Tutto permane complicato e a rilento, mortificato dal protrarsi di mediazioni condizionate da interessi nazionali divergenti.

Per essere assertivi non è necessario ripercorrere singole circostanze e fatti; sono sufficienti ed oltremodo significative le parole di Mario Draghi: "Stiamo discutendo di gas da sette mesi. Abbiamo speso decine di miliardi dei contribuenti europei, serviti a foraggiare la guerra di Mosca e non abbiamo ancora risolto nulla. Se non avessimo perso così tanto tempo ora non ci troveremmo sull'orlo della recessione"[10].

La reazione comune, la solidarietà poi concretamente manifestata tra Paesi europei, il ruolo proattivo svolto da BCE e Commissione Ue nell'*annus horibilis* della pandemia, potevano far pensare che finalmente la "lezione" fosse stata capita e assimilata come patrimonio comune. Invece no.

Con difficoltà e una certa fatica, il premier italiano Draghi, grazie alla sua autorevolezza, era riuscito a far convergere alcuni paesi europei, tra cui Francia, Spagna e Polonia, sulla necessità di adottare un pacchetto di misure, *in primis* un prezzo massimo (al ribasso) del gas, a sostegno delle imprese e dell'economia.

---

[9] European Commission, *REPowerEU: A plan to rapidly reduce dependence on Russian fossil fuels and fast forward the green transition*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_3131.

[10] *L'Ue ferma l'Italia sul gas, Draghi furioso: "Colpa vostra se siamo in recessione"* - Business.it.

Lo chiedevano a gran voce Confindustria e Medef, con un appello congiunto al Consiglio europeo: "Le imprese italiane e francesi lanciano l'allarme sull'escalation della crisi energetica e sottolineano l'urgenza di intervenire a livello europeo con effetto immediato per frenare i prezzi e per evitare ulteriori danni all'economia (…), ritengono urgente un rapido e deciso intervento europeo attraverso misure di carattere temporaneo che stabiliscano un tetto al prezzo del gas" – e con l'avvertimento: "non c'è tempo da perdere, in gioco c'è la sopravvivenza dell'industria europea"[11].

Così anche l'Associazione degli industriali europei *Business Europe*: "le aziende di tutte le dimensioni in tutto il continente hanno già ridotto la loro produzione o addirittura interrotto completamente la loro produzione. Esiste il pericolo reale che le imprese ad alta intensità energetica si trasferiscano al di fuori dell'Europa, dove i prezzi dell'energia sono molto più bassi, il che avrebbe conseguenze drammatiche sulla nostra competitività e sui nostri posti di lavoro"[12].

Se ne rendeva interprete la Presidente della Commissione Europea, Ursula von der Leyen, intervenendo alla plenaria del Parlamento europeo a Strasburgo: "I prezzi elevati del gas fanno lievitare i prezzi dell'elettricità. Dobbiamo limitare questo impatto inflazionistico del gas sull'elettricità ovunque in Europa. Siamo quindi pronti a discutere il tetto sul prezzo del gas, che deve essere studiato in modo appropriato e deve essere una soluzione temporanea"[13]. Nell'occasione, von der Leyen informava che La Commissione stava lavorando anche per ottenere il mandato a definire un processo, in caso di emergenza, in grado di condurre alla definizione della quota di gas spettante a ciascun Stato membro secondo una precisa chiave di allocazione e a un prezzo calmierato per evitare offerte al rialzo tra i paesi UE. Uno strumento simile a quello usato per i vaccini.

Alla vigilia del Consiglio europeo di ottobre, la Commissione ha messo a punto un pacchetto di misure per contrastare la crisi energetica. In primo luogo, l'obbligo di acquisti congiunti di gas per almeno il 15% del volume degli stoccaggi e soglie più alte per gli aiuti di Stato. In secondo luogo la possibilità di utilizzare per l'emergenza energetica

---

[11] *Confindustria, Medef e Bdi…, op. cit..*

[12] BusinessEurope, *Energy crisis: European business calls for new EU-wide measures (press release)*, 6 ottobre 2022, https://www.businesseurope.eu/publications/energy-crisis-european-business-calls-new-eu-wide-measures.

[13] U. van der Leyen, *Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on Russia's escalation of its war of aggression against Ukraine*, Strasburgo, 5 ottobre 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_22_5964.

fino al 10% dei fondi di coesione del bilancio. Infine, un parametro di riferimento alternativo per il gas naturale liquefatto. Il nuovo indice, però, sarà pronto solo all'inizio del 2023: per questo, nel frattempo, ci sarà "un meccanismo per limitare i prezzi tramite il Ttf", da attivare in caso di necessità.

Il Consiglio europeo, riunitosi il 20-21 ottobre 2022, ha dato il via libera all'accordo sul "pacchetto", dando poi mandato ai ministri dell'Energia di elaborare i dettagli tecnici di una *road map* per la sua applicazione.

Sul "*price cap*", c'era stata un'intesa politica di massima in attesa di una proposta tecnica più puntuale da parte della Commissione da sottoporre alla condivisione del Consiglio dei ministri energetici. La proposta, annunciata il 22 novembre 2022, dalla Commissaria all'Energia, Kadri Simson, indicava in 275 euro al megawattora, al Ttf di Amesterdam, il prezzo massimo del gas. Una proposta modellata sulla forzatura di Germania e di altri Paesi più preoccupati di mantenere il flusso delle forniture dalla Russia che del prezzo. Da considerare che mai, anche nei momenti di maggior picco, il gas aveva toccato quota 275 e che nel momento in cui il prezzo è stato formulato, i *future* sul mese di dicembre si muovono sotto i 120 euro.

I ministri dell'Energia dell'UE, riunitisi giovedì 24 novembre, hanno raggiunto un accordo sulla sostanza delle nuove misure sugli acquisti in comune di gas (con esclusione di quello russo) e su un meccanismo di solidarietà. Ma non sulla quota 275 euro del "*price cap*", in quanto i ministri dell'Energia di quindici Paesi – tra cui Italia, Spagna e Francia – hanno deciso di non aderire alla proposta della Commissione europea. Nel frattempo sono arrivati nuovi avvertimenti da parte della Russia, che ha minacciato il taglio delle forniture di gas e petrolio a chi imporrà un tetto alle due materie prime. E il prezzo del gas subiva forti oscillazioni per via dell'incertezza intorno al "*price cap*".

E mentre i paesi dell'Unione europea faticano a definire una linea condivisa sul tetto al prezzo del gas pagato alla Russia e su una politica comune di gestione della crisi energetica, Francia e Germania il 25 novembre, a Berlino, hanno firmato un accordo di "sostegno reciproco" nel campo dell'energia. Una "mossa" che rischia di rinfocolare polemiche sul rischio di divisioni all'interno dell'Europa con ricadute in termini di vantaggi o svantaggi competitivi. La prima ministra francese Elisabeth Borne, in un tweet a margine dell'intesa, ha scritto**:** "La Francia e la Germania hanno reciprocamente bisogno una dell'altra per superare le tensioni energetiche. È il senso dell'accordo

di solidarietà che abbiamo appena concluso per attuare scambi di gas ed elettricità tra i nostri due Paesi ed agire insieme nel quadro dell'Unione europea".

Si apre, a questo punto, l'interrogativo sul destino degli altri 25 paesi dell'UE. Le difficoltà nel trovare un accordo tra i paesi membri e le "fughe" in avanti ristrette tra pochi partner preoccupano profondamente.

Il 2 dicembre, sulla base della precedente decisione del G7, la Presidenza di turno del Consiglio dell'Unione ha annunciato l'accordo sul tetto al prezzo del petrolio russo, fissato a 60 dollari al barile a decorrere dal 5 dicembre 2022, nessun accordo invece sul "*price cap*" al gas russo. Un gruppo di sette paesi dell'Unione europea, tra cui l'Italia, ha proposto di fissarne un tetto al prezzo: 160 euro per megawatt/ora, ben lontano dal tetto di 275 euro proposto dalla Commissione europea e dal compromesso a 264 euro avanzato dalla Presidenza ceca dell'Unione. La svolta avviene in occasione della riunione del Consiglio europeo del 15 dicembre con l'invito al Consiglio dell'Unione di "portare a termine, il 19 dicembre 2022, i lavori sulla proposta di regolamento (…) che promuove la solidarietà mediante un migliore coordinamento degli acquisti di gas, in particolare attraverso la piattaforma dell'UE per l'energia, scambi transfrontalieri di gas e parametri di riferimento affidabili per i prezzi"[14]. E puntualmente, il lunedì seguente, i ministri europei dell'Energia a maggioranza qualificata, contraria l'Ungheria e astenuti Austria e Paesi Bassi, hanno trovato una mediazione e un accordo sul "*price cap*" del gas a 180 euro a megawatt/ora che scatterà dal prossimo 15 febbraio.

Una intesa salutata con cauta soddisfazione dal Presidente di Assolombarda, Alessandro Spada: "È un risultato positivo che ci sia stato un accordo UE sul tetto del prezzo del gas, ma il prezzo rimane molto alto per le imprese. La notizia positiva è che in Europa sono stati in grado di raggiungere una mediazione, ed era una mediazione più bassa rispetto a quello che prevedeva la Commissione".

L'industria europea verso gli USA?

A tutto quanto sopra, si aggiunge quella che il Commissario europeo per il Mercato Interno, Thierry Breton, ha definito come "una sfida esistenziale all'economia europea", vale a dire, l'*Inflation Reduction Act* (IRA), la legge approvata ad agosto dall'amministrazione Biden per accelerare la transizione verde dell'industria statunitense.

---

[14] General Secretariat of the Council, *European Consilium meeting (15 December 2022) – Conclusions,* https://www.consilium.europa.eu/media/60872/2022-12-15-euco-conclusions-en.pdf.

Sul piatto sono stati messi 369 miliardi di dollari tra sussidi e agevolazioni fiscali. Una misura che entrerà in vigore nel 2023, ma che sta già portando più di una azienda europea a spostare i propri investimenti dal Vecchio Continente agli USA. Grazie all'IRA, ad esempio, la costruzione di una nuova fabbrica di batterie elettriche negli *States* viene sussidiata con fino a 800 milioni di dollari. La stessa fabbrica in Europa riceverebbe "solo" 155 milioni di euro. Anche nel settore dell'idrogeno le sovvenzioni americane sono ora cinque volte quelle europee. Uno *spread* che si aggiunge a quello dei costi dell'energia. Attualmente, il gas naturale costa sei volte di più in Europa che negli USA. A causa di questa asimmetria, l'aumento annuo dei prezzi alla produzione è molto più marcato per le aziende europee rispetto a quelle statunitensi: +42% vs +8,5%. Di conseguenza, nei primi dieci mesi dell'anno l'industria dell'UE è stata costretta a razionare l'utilizzo di gas (-13% rispetto alla media dei tre anni precedenti) e quindi la produzione. Viceversa, l'industria americana ha persino aumentato i suoi consumi di gas (+5%).

Proprio a causa degli alti prezzi dell'energia in Europa, secondo un sondaggio della Camera di Commercio tedesca, l'8% delle imprese nazionali intervistate starebbe valutando di spostare parte della produzione fuori dai confini europei.

Un'emorragia industriale che l'Europa non può permettersi.

*Reazioni e contrasti tra Stati Ue all'*Inflation Reduction Act.

Parigi e Berlino aumentano il *pressing* sulla Commissione per una risposta dello stesso tono al piano di sussidi Usa.

Secondo l'Agenzia *Bloomberg,* che cita fonti vicine alla Cancelleria tedesca, Olaf Scholz, sostenendo le richieste provenienti dai socialdemocratici tedeschi (Spd), sarebbe propenso a proporre all'Unione Europea di replicare al piano di sussidi USA con nuovi strumenti finanziari comuni[15].

Parigi ha fatto circolare un documento articolato per adottare una strategia ribattezzata "Made in Europe" e, tra i quattro pilastri, il più significativo riguarda l'esigenza di "rispondere alla necessità di sostenere e finanziare urgentemente" i settori "suscettibili alla delocalizzazione" per difendere "la solidità dell'economia europea, la sua sovranità e la transizione ecologica". La Francia chiede all'UE di presentare "a brevissimo termine" uno "strumento di finanziamento credibile e

[15] *MilanoFinanza News* 12.1.2023.

ambizioso" da costruire in due tempi. Prima "un fondo d'urgenza" creato riorientando finanziamenti già esistenti. Poi, entro la fine del 2023, utilizzando uno strumento simile a "Sure", vale a dire finanziato attraverso debito comune. La crisi dell'industria romperebbe così un altro tabù.

La danese Margrethe Vestager, vice-presidente esecutiva della Commissione UE, nella lettera "urgente" inviata il 13 gennaio 2023 a tutti i governi, prende consapevolezza che "gli elevati prezzi dell'energia", "la necessità di dare un'adeguata formazione professionale ai lavoratori" e soprattutto il piano USA anti-inflazione "che rischia di attirare gli investimenti delle imprese UE negli Stati Uniti" richiedono "una forte risposta europea"[16]. Nella sua lettera Vestager propone l'istituzione di un "Fondo comune europeo" per "sostenere i Paesi in modo equo" e prima ancora un ulteriore allentamento delle regole sugli aiuti di Stato oltre al potenziamento di *RePowerEU*.

Più prudente al momento appare Ursula von der Leyen che vorrebbe evitare contrapposizioni e privilegiare un "dialogo" con l'amministrazione Biden per evitare uno scontro transatlantico.

E c'è chi, invece, dice di "no".

La Confederazione delle imprese di Stoccolma, nella sua risposta alla consultazione lanciata dalla Commissione prima di Natale, scrive: "non può ritenersi giustificato apportare ulteriori cambiamenti alle regole sugli aiuti di Stato a causa dell'IRA: gli Stati membri forniscono già somme sostanziose di aiuti di Stato e non è chiaro in che modo l'IRA sarà implementato"[17].

Anche il Governo spagnolo nel suo parere ha chiesto di non battere la strada di ulteriori aiuti di Stato, che costituirebbero "una minaccia al terreno equo di concorrenza".

In vista della riunione del Consiglio europeo del 9 e 10 febbraio, la Commissione Europea ha presentato il 1° febbraio il "*Green Deal Industrial Plan*", una serie di proposte ed iniziative a sostegno e protezione dell'industria verde dell'Unione europea. Si tratta, di fatto, di una risposta *all'Inflation Reduction Act* degli Stati Uniti e ai programmi multimilionari per la transizione energetica della Cina. Il nuovo piano punta a semplificare le norme sugli aiuti di Stato per l'introduzione di

---

[16] https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2023/01/16/Letter_EVP_Vestager_to_Ministers__Economic_and_Financial_Affairs_Council__Competitiveness_Council_aressv398731.pdf.

[17] S. Disegni, *Francia e Germania vogliono un nuovo piano Ue di aiuti all'industria. Ma nel 2022 l'80% delle risorse è finito proprio a loro*, Open, 13 gennaio 2023, https://www.open.online/2023/01/13/ue-francia-germania-nuovo-piano-aiuti-industria/.

energie rinnovabili e per la decarbonizzazione dei processi industriali. "Sappiamo che nei prossimi anni si deciderà la forma dell'economia, l'economia a emissioni zero, e la sua collocazione. E noi vogliamo essere una parte importante di questa industria di cui abbiamo bisogno a livello globale", ha detto la presidente della Commissione Europea, Ursula von der Leyen.[18] Ma il piano non ha riscosso il consenso unanime di tutti gli Stati membri e del settore industriale.

Considerazioni conclusive.

Dall'esperienza della crisi pandemica e dall'emergenza della crisi in corso, l'Unione europea tarda a tradurre in fatti concludenti i tanti autorevoli appelli per rafforzarsi, per essere più coesa, solidale, pronta ed efficace per assumere un ruolo di potenza.

È pertanto condivisibile la considerazione di Carlo Bonomi, Presidente di Confindustria, secondo il quale "Sull'energia serve una Europa che condivida sforzi e misure, esattamente come siamo stati capaci di fare con le sanzioni. Non si può essere uniti sulle sanzioni e sull'energia fare, invece, da soli, la condizione e solidarietà non possono esistere su un tema e non sull'atro"[19].

Un fatto è certo: questa Unione fatica e tarda ad essere all'altezza delle sfide che l'attendono, ne è riprova questa "guerra di resistenza" in cui le "decisioni" non prese unitariamente o protratte nel tempo o non efficaci mettono a repetaglio irrimediabilmente la competitività di filiere e di imprese europee, rendendo attuale il rischio di un impoverimento industriale del Vecchio Continente.

Ugualmente certo è che i governi nazionali non stanno usando la spinta di questa ulteriore emergenza per fare i passi in direzione di una vera unità politica che permetta all'Europa di elevarsi al livello di potenza continentale dotandosi della capacità, dell'autorevolezza e della forza necessarie per agire al proprio interno e nel mondo. Dovrebbe essere chiaro che l'Europa, per sopravvivere come Unione, non ha alternative al compiere quei passaggi politico-istituzionali che sono essenziali (e che sono emersi nella Conferenza sul futuro dell'Europa) per dare competenze, risorse e poteri effettivi alle istituzioni europee per agire nei campi cruciali che solo a livello europeo trovano l'adeguata dimensione di governo. E allora, traendo motiva-

---

[18] European Commission, *Statement by President von der Leyen on the Green Deal Industrial Plan,* https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_23_521.

[19] *Caro energia, Bonomi: "Da soli non ce la possiamo fare, serve l'Ue"*, Adnkronos.com, 5 ottobre 2022.

zione dalle stimolanti e passionali parole di David Sassoli all'apertura della Conferenza sul futuro dell'Europa lo scorso 9 maggio, come militanti federalisti con grande impegno "dobbiamo lavorare (…) perché sul funzionamento [l'Europa] sia più coerente, affinché l'Europa abbia competenze chiare in tante materie, in cui i nostri paesi da soli sarebbero emarginati e si troverebbero solo in grande difficoltà. Vediamo che nel mondo vi sono attori geopolitici che ci attaccano e che approfittano delle nostre divisioni per indebolire la nostra forza, che è grande ed è sostenuta dal diritto, dalla democrazia e dai nostri valori. Facciamo un'Europa più forte, più resistente, più democratica e più unita".

Con altre parole a noi più familiari: facciamo un'Europa federale!

Piero Lazzari

Le discussioni

RIFORMA DEL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA: UNA PROPOSTA INTERLOCUTORIA

La riforma delle regole di bilancio e, più in generale, della *governance* economica europea, punta al cuore dell'azione federalista in quanto concerne le competenze dell'Unione in materia economica, lo stesso ambito sul quale furono gettate le basi degli Stati Uniti d'America. La riforma delle regole di bilancio è un tema dibattuto da tempo da parte degli addetti ai lavori, e che alcune modifiche fossero necessarie era ampiamente condiviso da tutti gli interventi che si sono susseguiti.

Già nel febbraio del 2020 la Commissione aveva lanciato una consultazione di ampio respiro sulla revisione della *governance* economica europea. Allo scoppiare della pandemia da Covid-19, per consentire agli Stati membri di dedicare tutte le risorse necessarie al contrasto della crisi economica, le regole sono state temporaneamente sospese tramite l'attivazione della clausola di salvaguardia generale, per una durata successivamente prolungata a tutto il 2023 a causa della crisi energetica dovuta alla guerra in Ucraina.

È in questo quadro che la Commissione europea, lo scorso 9 novembre, ha presentato una comunicazione contenente i propri orientamenti sulla riforma del Patto di stabilità e crescita. La comunicazione della Commissione rappresenta un passo in avanti nella discussione sulla riforma della *governance* economica, in quanto anticipa i contenuti degli atti legislativi che la Commissione medesima adotterà nei prossimi mesi, con l'obiettivo di far entrare in vigore le nuove norme prima della disattivazione della clausola di salvaguardia generale, impedendo quindi che le vecchie regole tornino ancora operative.

La comunicazione prevede innanzitutto che saranno modificati solo i regolamenti del Patto di stabilità e le loro successive modificazioni e integrazioni. I parametri su deficit e debito contenuti nel protocollo n. 12 del TFUE resteranno invariati, con la conseguenza che non sarebbe

richiesta una procedura di revisione ordinaria, ai sensi dell'articolo 48 del TUE, che comporterebbe la ratifica da parte di tutti gli Stati membri. La Commissione sceglie anche di non affrontare temi di portata più elevata, vale a dire la possibilità di realizzare una capacità di bilancio permanente, pur riconoscendo che sia stata proposta da numerosi esperti coinvolti nella discussione, quali Codogno e Van Den Noord (2021).

La nuova governance economica sarà imperniata su piani nazionali di bilancio strutturali a medio termine, che andrebbero a fondere gli attuali programmi di stabilità e convergenza con i programmi nazionali di riforma, che attualmente gli Stati membri devono inviare entro la fine di ogni aprile alla Commissione. In essi, gli Stati illustrano le politiche specifiche che ogni paese metterà in atto per stimolare l'occupazione e la crescita e prevenire o correggere gli squilibri, e i piani concreti per conformarsi alle raccomandazioni specifiche per paese e alle regole di bilancio. Così facendo, si abbandonerebbe il ristretto vincolo annuale attualmente vigente, aumentando le capacità di programmazione da parte degli Stati membri. L'obiettivo dichiarato da parte della Commissione è quello di incrementare la *ownership* nazionale delle regole di bilancio, nel quadro della cornice europea, aspetto fondamentale su cui le attuali regole sono sempre state accusate di essere carenti. Per garantire effettivamente una maggiore *ownership*, i piani pluriennali dovrebbero essere caratterizzati da un certo livello di flessibilità per adattarsi agli indirizzi politici degli Stati membri, concentrandosi sugli obiettivi quantitativi a livello macro, al fine di rendere più semplice a governi di diverso colore politico di farlo proprio.

Il secondo importante aspetto è l'eliminazione della regola che prevede che gli Stati membri debbano ridurre ogni anno di un ventesimo la quantità di debito al di sopra del 60% del PIL. La Commissione ha riconosciuto che il rispetto di tale regola sia tanto più difficile quanto più è maggiore lo stock di debito pubblico di uno Stato, e quindi ancora più arduo dopo gli aumenti dei debiti a seguito della pandemia. Il nuovo cammino di riduzione del debito verso il parametro del 60% sarà guidato da una traiettoria di bilancio specifica per paese contenuta nei piani a medio termine, che comprenderà l'impegno a realizzare determinati investimenti e riforme. La riduzione avverrà sulla base di percorsi di aggiustamento in riferimento alla spesa primaria netta individuati dalla Commissione, che copriranno almeno quattro anni. Tali piani saranno distinti a seconda della tipologia di paesi a cui si rivolgeranno, ossia paesi con sfide di debito pubblico sostanziali, sfide moderate e sfide basse. Così facendo si potrà garantire una maggiore

adattabilità delle regole alle condizioni di ciascuno Stato, rendendo più facilmente rispettabili gli obiettivi UE.

Lungo tutta la comunicazione, la Commissione dà molta importanza all'aspetto delle riforme e degli investimenti, prevedendo che i piani a medio termine siano coerenti con i PNRR e i piani legati alla transizione ecologica e digitale di ciascun paese e che i percorsi di aggiustamento potranno essere estesi di tre anni qualora lo Stato si impegni a realizzare riforme e investimenti che sostengano la crescita sostenibile e la sostenibilità del debito pubblico. I piani a medio termine richiederanno la valutazione positiva della Commissione e l'adozione da parte del Consiglio, che considereranno in particolare la coerenza con la traiettoria di bilancio e l'attuazione delle riforme e degli investimenti previsti in sede UE.

La Commissione prevede anche un ruolo per le istituzioni fiscali indipendenti – per l'Italia l'Ufficio parlamentare di bilancio –, assegnando loro un ruolo nella valutazione delle assunzioni sottostanti i piani di bilancio-strutturali, della adeguatezza dei piani in termini di sostenibilità del debito e di obiettivi a medio termine dei paesi, e nel monitorarne l'attuazione. La Commissione ne chiede un rafforzamento al fine di suscitare un dibattito politico nazionale più serrato sui piani a medio termine, obiettivo auspicabile per aumentare la *ownership* dei piani, annunciando al contempo che, in questo ambito, riconsidererà il ruolo e il mandato dello *European Fiscal Board*.

Infine, la comunicazione prevede che la procedura per i disavanzi eccessivi resterà fondamentalmente invariata, salvo alcune differenze per quanto riguarda le sanzioni in caso di inadempimenti. Alle sanzioni finanziarie, che verranno ridotte in entità, si aggiungeranno infatti delle sanzioni reputazionali. I ministri competenti degli Stati membri sotto procedura potranno essere chiamati a presentare innanzi al Parlamento europeo le misure adottate per rispettare le raccomandazioni previste dalla procedura medesima. Si tratta di una proposta che va ad attribuire ancora una volta un ruolo simbolico al Parlamento europeo, senza aumentarne sostanzialmente le prerogative. Per questa ragione, questa proposta, in prospettiva federalista, andrebbe criticata.

Il giudizio federalista su questa proposta deve tenere conto del fatto che si tratta di un primo passaggio per una discussione politica di portata più ampia. L'assenza della capacità di bilancio, le ambiguità e i vuoti che nel documento ancora permangono, la questione del ruolo del Parlamento europeo non sono da interpretare come una chiusura da parte della Commissione, ma occorre portare il contributo federalista in vista

del dibattito politico, che non è che agli inizi. La Commissione stessa, nel momento in cui cita la capacità di bilancio come proposta proveniente da diversi esperti, sta segnalando essa stessa che non la vedrebbe con sfavore qualora emergesse come posizione condivisa. L'assenza di una modifica dei protocolli contenenti i parametri di Maastricht rappresenta un aspetto secondario nel momento in cui viene modificato il percorso di raggiungimento di tali parametri. Per questo motivo il giudizio sulla comunicazione deve essere tendenzialmente positivo, considerando gli aggiustamenti tecnici delle regole, auspicando che nel dibattito politico che si terrà nei prossimi mesi le porte per passi avanti più ambiziosi non saranno aprioristicamente chiuse.

Federico Bonomi

Bibliografia

O. Blanchard, Á. Leandro & Zettelmeyer, *Redesigning EU fiscal rules: From rules to standards*, PIIE Working Papers 21-1, 2021, https://www.piie.com › files › documents › wp21-1.

L. Codogno & P. van den Noord, *The rationale for a safe asset and fiscal capacity for the Eurozone*, LUISS Working Papers, n. 8 (2019), https://sep.luiss.it › wp-content › uploads › 2022/09.

Comitato Economico e Sociale Europeo, *Reshaping the EU fiscal framework for a sustainable recovery and a just transition (own-initiative opinion – Gr II),* 2021, https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/reshaping-eu-fiscal-framework-sustainable-recovery-and-just-transition-own-initiative-opinion-gr-ii.

European Commission, *Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework,* COM(2022) 583 final.

European Fiscal Board, *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation*, 2019, https://commission.europa.eu/publications/assessment-eu-fiscal-rules-focus-six-and-two-pack-legislation_en.

European Fiscal Board, 2022 annual report of the European Fiscal Board, https://commission.europa.eu/publications/2022-annual-report-european-fiscal-board_en

European Stability Mechanism, *EU fiscal rules: reform considerations*, Discussion Paper 17, 2022, https://www.esm.europa.eu › files › ESM-DP17.

International Monetary Found, *Reforming the EU Fiscal Framework: Strengthening the Fiscal Rules and Institutions*, Departmental Paper No 2022/014, https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2022/08/31/Reforming-the-EU-Fiscal-Framework-Strengthening-the-Fiscal-Rules-and-Institutions-The-EUs-518388.

RIFORMA DEL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA: UNA PROPOSTA SENZA VISIONE

Introduzione.

Leggendo il documento della Commissione Europea sulla riforma del *Patto di Stabilità e Crescita* (PSC), reso noto il 9 novembre 2022[1], viene a mente la celebre commedia di Shakespeare, *Much Ado About Nothing* (tanto rumore per nulla). Perché le carenze derivanti dall'affidare la governance economica europea ad un pilota automatico guidato esclusivamente da rigide regole fiscali, oltretutto ampiamente valutate come ormai irrealistiche dal mondo accademico e gran parte di quello politico, erano diventate così palesi che la Commissione si era decisa già all'inizio del 2020 a promuovere una consultazione pubblica per la riforma del *Patto*. Poi rimandata per l'arrivo dell'emergenza Covid.

La crisi pandemica ha portato, come è noto, alla sospensione del *Patto*, che avrebbe dovuto rientrare in vigore all'inizio del 2023. Per prepararsi a rimetterlo in funzione era stata lanciata a fine 2021 una consultazione pubblica per chiedere a cittadini e società civile (in realtà i protagonisti della consultazione sono stati Università e *think-tank*) come immaginano un nuovo PSC. I risultati della consultazione sono stati poi resi pubblici dalla Commissione stessa in un documento pubblicato il 28 marzo 2022.

La maggior parte di coloro che avevano preso parte alla consultazione avevano messo in evidenza come la riforma del *Patto* avrebbe dovuto avvenire tenendo conto di una generale riforma della gestione europea dell'economia, attrezzata a produrre beni pubblici europei, con un bilancio adeguato ed una autonoma capacità fiscale. E come solo in quel caso, dotati di uno strumento sovranazionale per la crescita, si potesse immaginare di ripristinare le regole fiscali. Anche il livello del 60% di indebitamento sul PIL era giudicato irrealistico e quindi da modificare (il rapporto medio debito/PIL nella Ue è oggi intorno al 100%).

Inoltre, veniva messo in evidenza come far precedere l'idea della stabilità finanziaria a quella della crescita fosse riduttivo e nella maggior parte dei casi inutile e sbagliato, come abbiamo potuto vedere con

[1] European Commission, *Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework*, COM(2022) 583 final, https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2022-11/com_2022_583_1_en.pdf.

la crisi finanziaria del 2008-09 e dei debiti sovrani del 2010-12, quando l'austerità non è risultata affatto espansiva. Perché, come osservavano già nel 2005 Posen ed altri colleghi statunitensi[2], se l'austerità aveva funzionato nei primi anni Novanta negli USA grazie ad uno spostamento di risorse da una allocazione inefficiente del settore pubblico verso mercati efficienti e grazie ad un'architettura costituzionale ed istituzionale federale (in grado di assorbire shock macroeconomici con pronte reflazioni congiunte monetarie e fiscali da parte del governo centrale), in Europa tutto questo non esiste. Lasciando all'austerità un aggiustamento che implica solo deflazione, diminuzione della domanda, depressione delle aspettative di crescita e conseguentemente degli investimenti. Una spirale che si avvita in sé stessa e che deve essere interrotta con una reflazione sistemica, da parte di un governo sovranazionale. Che però ancora non esiste[3].

Nel frattempo, un'altra crisi si è abbattuta sul continente europeo e sugli equilibri geopolitici globali, rinviando ancora la sospensione del *Patto* e ritardandone il rientro in vigore al 2024. Ignorare le conseguenze economico-politiche del Covid e della guerra Russo-Ucraina, producendo un documento che riflette il dibattito pre-2020, significa rinunciare, da parte dell'Europa, a giocare un ruolo attivo negli equilibri di potere che si disegneranno nel prossimo futuro a livello internazionale.

Il più importante errore del documento sta quindi nel non inquadrare la riforma del PSC all'interno del più ampio dibattito su quale ruolo intende assumere la Ue nel mondo nel prossimo futuro. Perché, a seconda di dove intende andare la Ue, il documento della Commissione apparirà o inutile o, addirittura, dannoso.

Cercherò di illustrare questa tesi mettendo in evidenza i pochi passi avanti che vengono sommariamente delineati nel documento della Commissione (primo paragrafo), per poi passare ad illustrarne le carenze (secondo paragrafo), prima di proporre alcune considerazioni conclusive.

I meriti del documento della Commissione.

Uno dei punti nodali per costruire una genuina economia (e democrazia) sovranazionale, in altri termini per dare coerenza al disegno di un'Europa federale finalmente in grado di assumere decisioni reattive

[2] A.S. Posen, *Can Rubinomics Work in the Eurozone?* In Id. (cur.) *The Euro at Five: Ready for a Global Role?* Special Report n. 18, Washington (DC), Institute for International Economics, 2005, pp. 123-150.

[3] Il NGEU, che somiglia molto ad un intervento reflattivo asimmetrico e solidale, è unanimemente considerato un evento eccezionale e non ripetibile.

e pienamente legittimate, è costruire un sistema di monitoraggio della spesa pubblica sui vari livelli: locali, nazionali ed europeo. Sul modello di quanto accade in India, che non a caso ha una costituzione sostanzialmente di natura federale.

In Europa abbiamo lo *European Fiscal Board*, che è stato creato nel 2016, dopo che la sua formazione era stata annunciata nell'ottobre 2015 per assistere il Presidente della Commissione Europea nell'analizzare il quadro macroeconomico dell'economia europea e suggerire proposte per migliorarlo. Un ruolo meramente consultivo ed a budget-zero, senza una struttura *ad-hoc* di analisi dei dati, per i quali fa affidamento unicamente su quelli messi a disposizione dalla Commissione.

Abbiamo inoltre delle agenzie nazionali indipendenti di monitoraggio della spesa, nate in gran parte negli anni della riforma della *governance* europea. Un'idea semplice ma efficace per dare maggiore coerenza al sistema di formazione della spesa in Europa sarebbe mettere queste istituzioni a sistema, trasformandole in articolazioni di un'agenza multilivello di monitoraggio e consulenza sulla ripartizione dei carichi di debito fra i vari livelli di governo.

Ebbene, il documento della Commissione non accenna a tutto ciò, ma parla della necessità di "riconsiderare il mandato e il ruolo dello *European Fiscal Board*"[4] (p. 10), anche alla luce di quello delle autorità nazionali. Sembra essere un'indicazione che si possa sperare di muoversi in tal senso. Non sarebbe una cosa da poco, anche se (in assenza di una proposta più dettagliata) diventa concreto il rischio che indipedenza e autorevolezza degli organismi nazionali (che finora hanno funzionato egregiamente) risultino indebolite.

Un altro merito importante del documento è che, pur non essendovi alcun riferimento ad una *golden rule* per lo scorporo degli investimenti strategici dal conteggio del deficit dei paesi membri (chiesta a gran voce nella consultazione pubblica), la valutazione sul grado di sostenibilità del debito, che si propone di effettuare su base pluriennale, lascia immaginare che verranno privilegiati, come sembra ovvio, gl'investimenti produttivi rispetto alla spesa improduttiva. Anche questo risultato sarebbe importante, perché agevolerebbe lo spostamento della spesa nazionale dalla parte corrente a quella che consente di muovere l'economia dei singoli paesi verso la frontiera delle possibilità produttive, investendo nei settori che accrescano la produttività globale dei fattori.

Un ultimo elemento positivo da sottolineare mi pare sia il crescente

---

[4] European Commission, *Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework, op. cit.*, p. 10.

grado di discrezionalità che si riserva la Commissione nella valutazione dei piani di spesa e rientro dal debito, da negoziare coi singoli governi nazionali. L'indebolimento *de facto* della rigidità di regole prefissate e l'aumento del grado di discrezionalità politica (anche se spacciata per puramente tecnica: l'analisi stocastica dei dati macroeconomici) mi pare sia un modesto ma significativo passo avanti nella direzione di dare un governo sovranazionale all'economia europea. Perché starà alla Commissione fissare gli indicatori rilevanti per la valutazione della sostenibilità dei debiti nel medio periodo (da quattro o sette anni, se necessario).

Questo, tuttavia, richiede che la novità sia ben spiegata e giustificata, per evitare che qualcuno approfitti della ghiotta opportunità offerta dal trasferimento a livello sovranazionale di un potere politico affidato però ad organismi sostanzialmente tecnici. Il che rende sempre più urgente affrontare il tema della riforma dei Trattati o del processo di costituzionalizzazione della loro revisione nell'ottica della fondazione di una effettiva democrazia sovranazionale.

I limiti della proposta della Commissione.

Veniamo adesso agli aspetti carenti del documento col quale la Commissione ha inteso aprire il dibattito sulla riforma del PSC.

Il primo, macroscopico, è che il mondo è profondamente cambiato rispetto ai temi della semplice riforma del *Patto*. Se un qualche tipo di sorveglianza macroeconomica e stabilità finanziaria sono necessari per assicurare resilienza all'euro ed in ultima istanza all'intera economia europea, oggi la priorità è far assumere alla Ue quei caratteri di sovranità economica che le consentano di minimizzare gli effetti negativi della dipendenza da paesi esterni.

Se è vero che l'interdipendenza è globale e interessa tutte le aree del mondo, altrettanto vero è che l'Europa, in quanto economia di trasformazione, non può permettersi di isolarsi, in caso di crisi come l'attuale, dagli effetti negativi di tali interdipendenze. Il che implica da un lato ricostruire alleanze strategiche, che necessitano di investimenti colossali per la crescita (in Africa, America Latina, per la ricostruzione dell'Ucraina, per la stabilizzazione dello scacchiere mediorientale, ecc). Inoltre, la serrata competizione internazionale per le risorse e per i mercati di sbocco impone investimenti altrettanto colossali in innovazione (in senso lato: tecnologica, di prodotto, processo, organizzazione, mercati, ecc).

Tutto questo richiede ingenti risorse economiche. Non importa se a

debito. Considerando che viviamo in un'era di *saving glut*, ossia di un (crescente) eccesso di risparmio a livello globale in cerca di opportunità d'investimento stabile e profittevole, dovrebbe essere una priorità della UE creare uno strumento di debito, un *safe asset*, alternativo al *Bond* del Tesoro Usa che non serva (come quello) a finanziare spesa corrente ma orientato agl'investimenti in innovazione.

Inoltre, esiste una crescente domanda di beni pubblici senza i quali la UE rischia nuovamente di frammentarsi: un'unione dell'energia, della sicurezza e difesa, di un rinnovato sistema di infrastrutture di comunicazione e trasporto al passo con la proiezione futura della Ue, infrastrutture culturali e sociali in grado di soddisfare i (mutevoli ma crescenti) bisogni dei cittadini. Che non è più possibile affidare alle capienze fiscali dei singoli paesi, molto diversi fra loro quanto a spazio di manovra ed esigenze di sostegno al *welfare*, pena l'implosione della labile coesione sovranazionale e la perdita di consenso verso l'identità e l'integrazione europea.

Dov'è tutto ciò nel documento della Commissione? Dov'è la battaglia, inevitabile e per noi perdente, contro l'espansione fiscale che gli USA (per controbilanciare la restrizione monetaria) stanno portando avanti con l'*Inflation Reduction Act*? Dove sono gli strumenti di assistenza finanziaria per favorire l'emergere del multilateralismo globale rafforzando le dinamiche regionali in Africa ed America Latina? Qual è il ruolo delle finanze pubbliche rispetto alla proposta di von der Leyen e Breton per un "fondo per la sovranità europea"?

Aggiungo un'ulteriore criticità. Non rimettere mano ai parametri del 3% e del 60% rischia di avere due conseguenze dannose. La prima è che questi indicatori prescindono dal modo in cui i target sono raggiunti: ossia se tramite riduzioni di spesa o aumento delle imposte. Ma sappiamo bene che i moltiplicatori fiscali sono asimmetrici rispetto a queste due modalità (il loro impatto sulle variazioni del reddito è cioè diverso); inoltre, gli aspetti distributivi di una o dell'altra scelta causano effetti potenzialmente distorsivi. Persistere nel fissare i target senza aggiungere nulla su come si preferisce che vengano raggiunti aumenta forse l'*ownership* nazionale delle scelte, ma indebolisce le prospettive macroeconomiche.

La seconda è che rinunciare a metterli in discussione rischia di avere un impatto devastante in termini di comunicazione e consenso. Perché sarà facile affermare che la Commissione europea è ferma a dogmi irrealistici. Se il tetto del 3% avrebbe anche potuto essere diminuito (e al limite da azzerato), nell'ottica di scorporare gl'investimenti produtti-

vi e strategici dal calcolo del deficit, il tetto del 60% del debito rispetto al PIL rischia di essere non solo stantio, ma anche pericolosissimo. Va bene che il sentiero di rientro sarà da oggi, secondo la proposta, su base pluriennale e con un sentiero non automatico, ma sempre implica un rientro verso quel *target*. Nel caso dell'Italia, significa recuperare il 90% del PIL (…) un obiettivo che solo nelle stanze ovattate del Berlaymont possono ritenere realistico. Con un'austerità che implica diminuzione della qualità e quantità dei beni e servizi pubblici erogati ed il pericolo di dar vita a nuove narrazioni antieuropee; delle quali ci sembrerebbe, soprattutto in questo momento in cui è necessario rafforzare la sovranità europea, di dover sinceramente fare a meno.

Considerazioni conclusive.

Abbiamo visto che, rispetto alle aspettative di riforma richieste dalla società civile e prospettate dal dibattito accademico, il documento della Commissione offre poche luci e molte ombre. In particolare, non chiarisce come sia possibile rafforzare la crescita, stagnante in gran parte del continente, rispetto alla (indubbia) necessità di garantire stabilità. Sembra di essere tornati ai dibattiti che precedettero la nascita dell'euro, invece che di parlare dall'alto di una serie impressionante di crisi che si sono succedute sul continente europeo e dalle quali riusciamo sistematicamente ad uscire in ritardo rispetto a tutti gli altri grandi aggregati economici e politici globali.

Naturalmente, si può sempre affermare che la Commissione ha prodotto solo un primo documento col quale avviare un dibattito; e che sta adesso ai governi ed a Parlamento e Consiglio prendere le redini dei cambiamenti, anche costituzionali, necessari per portare avanti il disegno sopra delineato. Cambiamenti che non possono vedere come unica protagonista la Commissione. Una tesi plausibile, se non fosse che la Commissione ha potere d'iniziativa legislativa e, rispetto all'esigenza di rivedere una policy chiave come quella della gestione dell'economia in un sistema complesso, aperto ed interdipendente come la UE, ci si sarebbe potuti legittimamente aspettare che uscisse con le idee più chiare. E soprattutto rivolte al futuro, invece che al passato.

Fabio Masini

Prospettive del federalismo nel mondo

IL FEDERALISMO MONDIALE DI FRONTE ALLE SUE ANTINOMIE

Il dibattito sul federalismo mondiale ha caratterizzato la vita e la vitalità culturale del Movimento federalista europeo in occasione del Congresso di Vicenza e del successivo Ufficio del Dibattito a Genova: ne è importante testimonianza la raccolta di Atti curata da Nicola Vallinoto[1] che conferma la ricchezza del patrimonio culturale interno al Movimento e l'ampia spontanea disponibilità di impegno personale di molti militanti federalisti nella elaborazione di visioni più evolute della cultura federalista. Esso è stato animato da interventi e contributi tutt'altro che monolitici ma suggeritori di antinomie ricorrenti ed importanti per l'elaborazione della cultura federalista.

Anzitutto è proprio la questione metodologica delle antinomie che ha caratterizzato e caratterizza questo dibattito non solo in Italia ma anche in Europa e nel mondo federalista. Il metodo è centrale nella cultura federalista che, attraverso le antinomie, rifiuta e supera i monismi ideologici propri delle culture politiche tradizionali. I termini antinomici infatti non si conciliano più di quanto non facciano i poli opposti di una batteria: i due poli di essa non solo sono individualmente indistruttibili ma sono insieme la causa generatrice della tensione e dell'energia; il problema consiste quindi non nella loro fusione, che sarebbe letale, ma nel loro equilibrio incessantemente variabile. È lo stesso metodo che, passando dall'elaborazione teorica alla prassi politica, consente al federalismo di proporsi come regolatore dei conflitti: un'ampia letteratura filosofica, giuridica e politica mi dispensa dall'approfondire questo fondamentale impianto metodologico.

[1] *Federalismo Mondiale*, Ufficio del Dibattito del MFE, Genova 2-3 Aprile 2022, e-book con licenza Creative Commons, https://www.mfe.it/port/documenti/doc-mfe/uffici/220402_eBook.pdf.

La prima di queste antinomie ricorrente nel nostro dibattito è stata quella fra "processo" e "progetto": entrambi tesi a perseguire la pace nel mondo secondo l'ispirazione kantiana. Il processo attraverso il federalismo europeo e mondiale verso il progetto di federazione europea e mondiale. Processo e progetto si fondono asintoticamente, come le celebrate convergenti rette parallele, nella comunità di destino senza confini cioè nell'umanità; che, nel caso della federazione europea, esprime il potere di garanzia della pace.

Le visioni del processo e del progetto si sono sovente intersecate sia per l'incompiutezza della elaborazione teorica sia per l'incrociarsi degli eventi storici che, soprattutto nell'esperienza europea del secondo dopoguerra, hanno reso meno utopico il perseguimento del progetto di federazione nell'ambito del processo federalista: progetto della Federazione europea già *in nuce* con la creazione della CECA cui oggi si torna a fare riferimento per le necessarie revisioni istituzionali dell'apparato comunitario.

Come ha ben scritto Francesco Rossolillo[2] e come tutti ripetiamo nei nostri dibattiti, la dimensione mondiale del federalismo è la condizione stessa della sua piena realizzazione, sia sotto l'aspetto dei valori che sotto quello istituzionale. Quindi tutti i federalisti, europei e non, sono mondialisti nella prospettiva dell'unificazione federale del genere umano come comunità di destino. Ma l'antinomia del processo e del progetto torna viva e vivace quando il disegno si trasforma in strategia: non si possono avere due obiettivi strategici, ammonisce Rossolillo, e l'obiettivo della Federazione europea resta primario e vincolante per i federalisti europei. Per usare le sue parole, saranno "le repubbliche federali continentali" a favorire e rendere possibile il federalismo mondiale la cui era, nella storia mondiale, può essere iniziata con ciò che chiamiamo globalizzazione. Nella storia che conosciamo e che stiamo vivendo, solo gli Stati Uniti d'America, l'Australia ed in embrione l'Unione europea esplicitano il progetto nel processo in corso.

Ma un nuovo ordine internazionale, cioè un ordine fra le nazioni, non è l'ordine di una comunità mondiale[3]. Bisogna accettare, diceva ancora Peccei negli anni Settanta, lo Stato nazionale sovrano come quel mattone vecchio, scarsamente utilizzabile per edifici moderni, che però

---

[2] F. Rossolillo, *Federazione europea e Federazione mondiale*, Il Federalista, 41 n. 2 (1999), https://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/saggi/285-federazione-europea-e-federazione-mondiale, ripubblicato in F. Rossollillo, *Senso della Storia e Azione Politica*, Bologna, Il Mulino, 2009, vol, I, p. 773.

[3] *L'Europa e il dialogo Nord-Sud*, Quaderni Federalisti del CIFE n. 14, Roma 1976, p. 43.

è oggi quello che abbiamo. Di questa unità funzionale – lo Stato nazionale – su cui si basa la struttura politica del mondo, non possiamo fare a meno, anche se è un concetto, o un mattone, che viene da tempi totalmente diversi: è coevo della diligenza, delle dinastie assolute, viene niente meno che dalla pace di Westfalia quando è finita la guerra dei 30 anni, ed è una cosa che veramente non onora l'umanità di oggi.

Sul processo incide un'altra antinomia: da una parte le seduzioni istituzionali dell'evoluzione onusiana verso una soluzione federalista in cui il federalismo mondiale, inclusivo della necessaria sussidiarietà, emerga come risutlato del processo di governo della globalizzazione: dei pallidi cenni già indicano questo cammino, come per esempio un vaccino (o un sistema vaccinale) sostanzialmente globale contro una pandemia autonomamente globale. Dall'altra lo sviluppo delle integrazioni regionali nel mondo attivate da elementi "federatori" specifici per le diverse aree di integrazione. Su questa seconda visione il dibattito si è arricchito delle testimonianze sperimentali non solo europee, ma anche latino-americane ed africane; senza contare esperienze di altre regioni del mondo.

Si aggiunga la constatazione che la natura, oggi con il riscaldamento globale; la scienza e la tecnologia, oggi con il digitale, sono i nuovi attori politici del mondo antropogenico che ancora non dispone di istituzioni multipolari adeguate a questa evoluzione. Di qui la constatazione di una permanente fase di transizione in tutte le manifestazioni evolutive: geologica, antropologica, ambientale, demografica, economica, politica.

Anche sui progetti di federazione, l'esperienza storica ha mostrato e mostra realizzazioni federali consolidate in molti importanti paesi del mondo; ed anche federazioni realizzate e poi sciolte come quelle legate all'esperienza sovietica ed a quella jugoslava, purtroppo di storica attualità.

Trasversale a questo dibattito è stato l'argomento temporale, anch'esso antinomico, tra i processi in serie e quelli in parallelo, tanto per restare nelle allegorie elettromagnetiche. Si è pensato di poter rivedere un messaggio ormai consolidato del federalismo europeo quale è quello di "unire l'Europa per unire il mondo" per sovrapporre temporalmente i due processi attraverso la "e" di unire il mondo. Anche in questo caso gli argomenti per i due monismi si elidono a fronte dell'esperienza storica ed anche militante dell'esperienza federalista europea e mondialista le cui strategie mirano e debbono mirare a due progetti federali ugualmente importanti ma certamente diversi. Anche sul pia-

no dell'azione politica si conferma questa antinomia: l'azione dei federalisti mondiali essendo di carattere funzionalista caratterizzata da un importante impegno di *lobbying* per il conseguimento di traguardi istituzionali intergovernativi (la Corte penale internazionale, quella latino-americana contro la corruzione e la criminalità, la riforma dell'ONU ed in particolare del suo Consiglio di Sicurezza), mentre quella dei federalisti europei è direttamente proiettata sulla costruzione della Federazione europea.

All'aspetto temporale si è aggiunto nel dibattito il frequente richiamo istituzionale alla questione dei confini ed alla loro abolizione. Anche qui non mancano i riferimenti letterari che vanno dalla "*Folie des frontières*" degli anni trenta al contemporaneo "*Éloge des frontières*" di Régis Debray. Il dibattito si apre subito alla questione della cittadinanza ai vari livelli geopolitici introducendo in tutta la sua profondità e portata la questione della sussidiarietà. È sempre più riconosciuto, anche se spesso bistrattato, il principio ed anche la prassi della cittadinanza *multilevel*. Ciò che invece manca nel sistema istituzionale globale è proprio la cittadinanza mondiale, che, in quanto tale, non avrebbe bisogno di definizioni essendo insita nell'esistenza stessa degli esseri umani in qualunque tempo ed in qualunque spazio. Quella cittadinanza cioè che già Dante Alighieri collocava nella sua cosmogonia celeste "in questo miro ed angelico templo che solo amore e luce ha per confini": oltre i quali confini si ha quindi odio e sopraffazione da una parte, e dall'altra buio, paura ed ignoranza. Nel dibattito fra progetti di integrazione regionale e problemi di riconoscimento di cittadinanza (questioni di migrazioni e di rifugiati incluse) si apre la questione della cittadinanza europea: faticosamente raggiunta nell'attuale Unione europea; fortemente in discussione, per diverse ragioni, tra i popoli fuori dell'Unione e per quelli che da fuori ad essa accedono. La questione si è posta subito dopo la seconda guerra mondiale, con i primi tentativi istituzionali di integrazione. Ed il primo di questi tentativi fu quello che portò, nel 1949, alla nascita del Consiglio d'Europa. Il suo disegno fondativo, su ispirazione di Sir Winston Churchill, avrebbe dovuto portare subito agli Stati Uniti d'Europa. Così non fu, ad opera degli stessi britannici che, con Mac Millan e Lord Attlee, deviarono quel percorso sul piano intergovernativo; ovviamente con la complicità degli altri dodici fondatori (da cui le dodici stelle della bandiera europea) fra i quali, conviene ricordarlo, figurava quella Turchia cui più tardi non si vollero riconoscere i requisiti per entrare nell'Unione: sempre per ragioni antinomiche, questa volta religiose, gravide di conseguenze e di spinte neo-

nazionaliste. Il Consiglio d'Europa, con la sua Assemblea parlamentare di secondo grado, con il suo Consiglio dei Ministri intergovernativo, con il suo Consiglio dei Poteri locali e regionali e con la sua Corte europea dei Diritti dell'Uomo ha avuto il merito di fungere da anticamera per il più importante successivo processo comunitario; merito che ha tuttora. Nel corso del tempo il Consiglio si è esteso a tutti i popoli considerati europei, da nord a sud, da est a ovest, con una definizione geopolitica dell'Europa che travalica i governi di volta in volta in carica. I popoli d'Europa sono quindi 48 ed includono tutti i paesi scandinavi e quelli dell'Europa occidentale, centrale ed insulare; quelli della riva nord del Mediterraneo, tutti quelli balcanici, caucasici ed euroasiatici: armeni, georgiani, turcomanni, azeri, kirghisi, cosacchi, tagiki, uzbeki e parte importante dei curdi. Ai bielorussi non è stato ancora riconosciuto l'accesso al Consiglio per il mancato adeguamento da parte delle istituzioni di quel paese ai principi dello Stato di diritto e delle libertà fondamentali; mentre la Russia, così come in passato anche la Grecia dei colonnelli, è stata temporaneamente sospesa per il mancato rispetto di questi stessi principi. Tutti questi popoli sono quindi europei: il che lascia un'ombra sinistra di guerra civile sull'odierna aggressione russa al popolo ucraino. A quest'ultimo aspetto dell'attualità europea va riservata molta attenzione nel dibattito contemporaneo in considerazione delle profonde implicazioni geopolitiche che sta producendo con onde armoniche che si propagano ai campi dell'energia, degli equilibri alimentari e climatici e di quelli della sicurezza e delle relazioni internazionali: tutte dimensioni propedeutiche al federalismo mondiale.

Sarà bene ricordare, da ultimo, anche la presenza visibile e crescente di antinomie economiche, non solo portatrici di conflitti ma suscettibili di soluzioni prospettiche solo su scala planetaria. Per esprimerci sinteticamente, l'economia del bisogno e l'economia dello sviluppo vanno divaricando i loro percorsi con dimensioni e traiettorie di straordinaria drammaticità (dai trasporti del grano alle *favelas* suburbane): tanto a livello delle singole nazioni quanto a livello planetario. L'economia del bisogno e della sopravvivenza, dopo un periodo di apparente attenuazione, sta esprimendo nel mondo livelli assoluti di miseria e livelli relativi di disuguaglianze forse mai visti sul pianeta; d'altra parte l'economia dello sviluppo presenta modelli pubblici (campionati del mondo in Qatar) e privati (dimensione astronomica di alcune fortune personali) che pongono alcune direttrici moderne dello sviluppo (comunicazioni, tecnologie) al di fuori delle potenzialità economiche ed istituzionali di molti popoli e molti governi. I profetici ammonimenti di Ernesto Rossi

per “abolire la miseria” (magari per legge!) o dei federalisti globali per il minimo vitale garantito suona oggi come violento richiamo anche per il federalismo mondiale ancora impermeabile ai richiami (come quelli a suo tempo di Antonio Papisca) che auspicavano queste garanzie di sopravvivenza non solo per i singoli individui ma anche per gli Stati più poveri. Analogamente il progetto di servizio civile universale (spesso invocato dai federalisti europei), lungi dall’apparire come misura concreta di cittadinanza europea e mondiale, non compare nelle agende politiche ed istituzionali neanche dove l’attualità economico-sociale lo renderebbe strumento di straordinaria utilità.

Le tracce occasionali di federalismo europeo ed ancor più labili di federalismo mondiale indicano che il percorso da seguire è complesso da seguire ma ancor più da iniziare con determinazione e certamente l’opera di sensibilizzazione e di approfondimento culturale è di palese urgenza per le nostre società civili.

Raimondo Cagiano de Azevedo

LA STRATEGIA DEL *WORLD FDERALIST MOVEMENT* PER UN "MOMENTO COSTITUENTE MONDIALE"

Nel corso del 2022, il WFM ha avviato una serie di incontri *on-line* bisettimanali al fine di delineare una nuova piattaforma strategica in vista del prossimo congresso mondiale. La procedura adottata è stata la "*Theory of Change*" (TOC), un metodo seguito all'interno delle Nazioni Unite per organizzare i dibattiti interni. È una procedura apparentemente neutrale, dove tutti i partecipanti sono messi sullo stesso piano, ma la cui regia è affidata a un membro incaricato dell'*Executive Council*, il quale naturalmente introduce e guida il dibattito. Mi sono iscritto a questo gruppo di lavoro con l'obiettivo di mettere a confronto la strategia adottata dal Movimento federalista europeo per la costruzione della Federazione europea con quella adottata dai federalisti mondiali. Il mio scopo era individuare un obiettivo comune per una azione che unisse le forze dei federalisti europei e mondiali. La strategia del WFM per il momento si basa principalmente su proposte per modificare lo statuto delle Nazioni Unite. Una di queste proposte è quella della *United Nations Parliamentary Assembly* (UNPA), sostenuta da Andreas Bummel (con la sua organizzazione *Democracy Without Borders*), il cui obiettivo è di creare una Assemblea parlamentare mondiale grazie al sostegno di una coalizione di governi favorevoli (*Coalition of the willing*).

* * *[*]

La discussione della *Theory of Change* del 4 ottobre è stata dedicata interamente alla proposta di Andreas Bummel per la *United Nations Parliamentary Assembly*. Non è rimasto abbastanza tempo per una discussione approfondita. Sono scettico sulla possibilità di una "coalizione dei volonterosi". In una situazione internazionale nella quale una guerra è in corso tra grandi potenze e gli USA sostengono l'ideologia di

[*] Questo testo è stato pubblicato in inglese come Bollettino *All Toghether* n. 33 del World Federalist Movement/Institute for Global Policy (WFM/IGP); lo riproduciamo con il permesso dell'editore.

un inevitabile scontro tra regimi democratici e autoritari – una variante della dottrina del "Contrasto tra Civiltà" – una simile coalizione è impensabile. Un momento costituente mondiale si può manifestare solo in vista di un comune pericolo che costringa tutte le parti in causa a un dialogo e a decisioni comuni. Nel nostro secolo, il pericolo incombente è una crisi ambientale irreversibile. Il mio scopo è giungere a una campagna comune UEF-WFM per un *Global Green Deal*.

Le Nazioni Unite sono in crisi; una crisi profonda che continuerà a peggiorare se non si riuscirà ad arrestare la corsa verso una politica internazionale dominata dal conflitto tra grandi potenze. Dopo il crollo dell'URSS, un mondo prospero e pacifico sembrava a portata di mano. Nel secolo XXI dobbiamo prendere atto che quelle speranze erano solo illusioni. Oggi assistiamo ad una guerra feroce in Europa, che rischia di degenerare in una guerra nucleare. Le Nazioni Unite sono impotenti. Questa organizzazione è stata creata per preservare la pace, ma non ha i poteri necessari per agire. Molti denunciano il suo fallimento. Cito come esempio un articolo di Branko Milanovic[1]. I federalisti dovrebbero riconoscere che il "diritto internazionale" è una finzione, è solo un insieme di accordi internazionali di norme e procedure, ma senza alcun valore vincolante, perché gli Stati nazionali possono violarli quando hanno il potere di farlo. Immanuel Kant aveva descritto con precisione la falsità di un "diritto" senza sanzioni. Nella *Pace Perpetua*, scrive: "Se per diritto internazionale si intende il diritto alla guerra (…) esso non significa propriamente nulla"[2].

Io sono favorevole alla campagna per un'assemblea parlamentare mondiale (UNPA), perché la democrazia nazionale è in pericolo. Il sistema delle relazioni internazionali è sempre più condizionato dall'ideologia del nazionalismo. Ha ragione Hamachandra Basappa[3] a denunciare i soprusi del nazionalismo in India ("questo accade a causa degli incentivi o minacce a una inchiesta contro qualche governo locale. Per presentarsi ad una elezione, i politici e i partiti spendono milioni di rupie […]: chi ha un orientamento nazionalista si unisce ai partiti regionali per presentarsi alle elezioni"). Il nazionalismo del secolo XXI usa strumenti diversi da quelli del secolo scorso, ma i risultati sono gli stes-

---

[1] B. Milanovic, *Does the United Nations still exist?,* Social Europe, 3 October 2022, https://www.socialeurope.eu/does-the-united-nations-still-exist.

[2] I. Kant, *Per la pace perpetua*, in M. Albertini (a cura di), *La pace, la ragione e la storia*, Bologna, Il Mulino, 1985, p. 113.

[3] La citazione è tratta da un commento al mio articolo di Hamachandra Basappa e circolato all'interno del WFM. Il mio articolo è stato pubblicato da *New Federalist Papers* e dal *Bulletin of WFM/IGP* n. 33.

si: la democrazia nazionale viene progressivamente soffocata sino a che il sistema politico cade nelle mani di un autocrate. Mussolini e Hitler non hanno conquistato il potere nazionale con la forza, ma hanno sfruttato una crisi internazionale – la paura del comunismo e i disordini sociali – per raccogliere i voti di una popolazione impaurita e desiderosa di ordine. Le istituzioni della democrazia nazionale – lo Stato di diritto, il voto popolare, ecc. – non sono sufficienti. La democrazia nazionale crolla quando il sistema delle relazioni internazionali è dominato dalla politica di potenza e da minacce di guerra. Noi ci troviamo in questa situazione: il nostro nemico è il nazionalismo. Un Parlamento mondiale è un'alternativa, ma è possibile?

Anche gli Stati Uniti, il faro della democrazia nel mondo, sono oggi insidiati dal pericolo del nazionalismo. Se Donald Trump vincesse le prossime elezioni presidenziali, il nazionalismo statunitense – "*America First*" in politica estera e suprematismo bianco all'interno – diventerebbe un modello imitato in altri paesi: l'anarchia internazionale aumenterebbe. È la politica estera a condizionare la politica interna statunitense. Il Presidente Biden promuove una politica estera non molto diversa da "*America First*". L'invasione della Russia in Ucraina gli ha fornito l'occasione per allargare ulteriormente la NATO, colmando così il vuoto di potere in Europa causato dalla mancanza di una difesa europea e di una politica estera europea. Il rafforzamento della NATO è stato necessario per contenere la protervia russa, ma contemporaneamente fornisce un'arma nelle mani di chi – a partire da Russia e Cina – denuncia la politica neocoloniale dell'Occidente. La NATO è una alleanza militare; è una forma di nazionalismo perché divide il mondo tra amici e nemici.

Nei prossimi anni, l'Unione europea potrebbe riuscire a dotarsi di propri mezzi di difesa e definire una propria politica estera che, senza rinnegare il patto di amicizia e cooperazione con gli USA, le consenta di essere politicamente indipendente. Senza una propria politica estera, l'UE rischia la disgregazione. La guerra in Ucraina, quando finirà, causerà un'ulteriore dolorosa divisione in Europa: la cortina di ferro, creata durante la guerra fredda, si trasferirà da Berlino a Kiev. La Russia è un paese euro-asiatico. Europa e Russia devono riuscire a superare le divisioni e trovare la via per abbattere le frontiere che le dividono. Non posso qui discutere di questo problema[4], ma osservo che la politica estera statunitense, nella misura in cui esaspera il con-

[4] Rimando a G. Montani, *A new Atlantic Charter*, Social Europe, 8 June 2022, https://socialeurope.eu/a-new-atlantic-charter.

trasto tra "democrazia" e "autoritarismo", è un ostacolo ad una seria politica di distensione e di cooperazione pacifica internazionale. Al contrario, gli Stati Uniti, insieme all'Europa, dovrebbero porsi alla testa di uno schieramento che intenda discutere seriamente con tutti i paesi, compresi quelli "autoritari", come affrontare le grandi emergenze mondiali, dal disarmo militare alla crisi ambientale, mediante procedure pacifiche e democratiche.

La dottrina di Samuel Huntington "*The Clash of Civilizations*"[5] è fuorviante. Il dialogo pacifico tra diverse civiltà è necessario e possibile. Consideriamo il caso della Cina. Il politologo Zhao Tingyang ha presentato, con molti dettagli storici, la teoria dello *Tianxia system*, elaborata nella Cina antica, circa 2.800 anni fa[6]. *Tianxia* significa "Tutti sotto il cielo" e si riferisce a un'ideologia politica il cui scopo era di mantenere l'unità e la pacifica cooperazione tra diverse comunità politiche nelle pianure centrali della Cina. "Tutti" significa che al di là di questi popoli non si riteneva ne esistessero altri: era pertanto una visione cosmopolitica. Al centro di questo pensiero vi era la nozione di *compatibilità* che "significa la capacità di trasformare i nemici in amici mediante un ordine inclusivo di sicurezza politica e pace"[7]. Zhao non si limita alla ricostruzione storica del concetto di *Tianxia*, ma lo propone come concetto cruciale per la politica contemporanea, come strategia per superare il pericoloso contrasto tra grandi potenze mondiali. Ecco la sua proposta conclusiva: "le forze distruttive scatenate dalle tecnologie moderne possono condurre alla fine del mondo. Per far fronte a questo problema, la sola via è di costruire istituzioni mondiali che assicurino la prosperità a tutte le persone e a tutti gli Stati. E questo richiede la creazione di nuove regole del gioco che modifichino la logica della competizione al fine di giungere a un sistema mondiale basato sulla *compatibilità* universale e la coesistenza pacifica"[8]. In definitiva, le culture sorte in tutti i continenti contengono sempre un aspetto umanistico che deve essere ricercato nelle loro radici, perché sono nate per unire comunità umane. Una cultura umanistica e cosmopolitica del XXI secolo non è un'utopia: è un obiettivo che può essere raggiunto, con tenacia e coraggio. L'umanità può diventare un soggetto politico.

---

[5] S. Huntington, *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Milano, Garzanti, 1997.

[6] Zhao Tingyang, *All under Heaven. The Tianxia System for a Possible World Order*, Oakland, University of California Press, 2021, https://www.ucpress.edu/book/9780520325029/all-under-heaven.

[7] *Ibidem*, p. 18.

[8] *Ibidem*, p. 192.

Il mondo si unirà grazie a un nuovo umanesimo cosmopolitico. Russia e Cina non sono paesi democratici. Il primo è un regime autocratico, il secondo un regime a partito unico. Ma con i loro cittadini il dialogo è possibile. Il WFM dovrebbe cercare di aprire nuove sezioni in Russia e Cina. Il dibattito per una cultura cosmopolitica deve iniziare dal basso, senza pregiudizi e con rispetto reciproco.

Queste considerazioni sulla cultura politica cinese e su un umanesimo cosmopolitico mi consentono di concludere con alcune proposte sulla strategia necessaria al WFM per avviare un "momento costituente". Come ho scritto nel mio precedente intervento[9] è bene tener presente che le costituzioni si scrivono solo al termine di un processo costituente, le costituzioni le scrivono le assemblee costituenti. Il compito difficile del WFM è di individuare come il momento costituente possa iniziare. Per questo avevo suggerito che la via più promettente fosse una iniziativa per un *Global Green Deal*, nel quale i mezzi per la sua realizzazione fossero una riforma del FMI, adottando il Piano Triffin, che consentirebbe di coinvolgere la Cina e di sostituire il dollaro (come moneta internazionale di riserva) con un paniere di monete mondiali (i diritti speciali di prelievo, SDRs). Il secondo mezzo istituzionale dovrebbe essere una Costituzione della Terra, un patto tra umanità e natura, per definire una legislazione ambientale universale e assegnare alla Corte penale internazionale (ICC) la competenza di punire i crimini di "ecocidio". Molti ecologisti sostengono queste riforme[10]. Si tratta di riforme che non creano la Federazione mondiale, ad esempio non propongono un disarmo militare universale, ma rappresentano un passo verso quell'obiettivo; sono una *governance* delle politiche della sostenibilità ambientale, non una *global governance*, un governo federale mondiale. Questo tipo di approccio parziale al problema costituente deriva dalla mia esperienza nel MFE, quando, dopo il crollo del sistema di Bretton Woods del 1971, i federalisti europei hanno cominciato a discutere di una campagna a favore di una moneta europea. Il problema, per loro, era che una moneta europea non era la Federazione europea. Mario Albertini ha allora proposto il concetto di "gradualismo costituzionale", ovvero fare un pezzo di Stato per fare uno Stato. Su questa base abbiamo avviato la campagna per la moneta europea e per l'elezione diretta del Parlamento europeo. Nel 1979, i governi europei hanno avviato lo SME (Sistema moneta-

[9] G. Montani, *Coesistenza pacifica e momento costituzionale*, L'Unità Europea, n. 4, luglio- agosto 2022, p. 15.

[10] V. Cabanes, *Un Nouveau Droit pour la Terre. Pour en finir avec l'écocide*, Paris, Seuil, 2015.

rio europeo) e i cittadini europei hanno eletto a suffragio universale il Parlamento europeo. Oggi, la Federazione europea non c'è ancora, ma un'Unione europea, con una propria moneta, esiste e la lotta per il superamento delle sue lacune istituzionali è in corso.

Probabilmente il termine di "pre-condizioni" ha generato fraintendimenti. Suggerisco di sostituirlo con "gradualismo costituzionale", dunque passi istituzionali in avanti, necessari per giungere alla Federazione mondiale. In questa prospettiva spero che non vi siano problemi, per il WFM, di promuovere la campagna per una UNPA e quella per un *Global Green Deal*. Una proposta completa l'altra, la prima indica che occorre fare un passo verso la democrazia internazionale, la seconda che occorre creare una "*governance* per l'ambiente". Sono obiettivi che l'Unione europea, in particolare il Parlamento europeo, potrebbe sostenere come capitolo centrale della sua politica estera. Nello sviluppare questa politica, i federalisti – europei e mondiali – troverebbero molti alleati nelle ONG e non solo. L'UE è il primo esempio di una unione sovranazionale che ha abolito i confini tra i paesi membri e che può agire per abolire i confini nazionali anche al di là dell'Europa. La campagna per un *Global Green Deal* e un Parlamento mondiale sarebbe un primo, forse decisivo, passo verso un momento costituente mondiale.

Guido Montani

9 ottobre 2022

L'AGGRESSIONE ALL'UCRAINA E LE PROSPETTIVE DEL FEDERALISMO NEL MONDO

Il cambiamento dello scenario politico internazionale.

La guerra della Russia contro l'Ucraina ha cambiato profondamente lo scenario politico internazionale. Il sistema politico internazionale è di nuovo diviso come all'epoca della guerra fredda. È tornata la politica di potenza il cui risvolto più preoccupante è il rischio di un'*escalation* che potrebbe portare all'impiego di armi nucleari, come hanno ripetutamente minacciato i dirigenti del governo russo. A ciò si è aggiunta una crisi economica globale caratterizzata dall'inflazione, dalla minaccia di recessione e dall'approfondimento delle disuguaglianze sociali.

Le prime vittime di questo deterioramento del clima politico internazionale sono i trattati sulla non proliferazione nucleare: l'abrogazione del trattato sul programma nucleare iraniano e del Trattato INF sugli euromissili, cui va aggiunto il fatto che nel 2017 e nel 2022 non è stato possibile pervenire a un accordo su una dichiarazione comune a conclusione delle ultime due conferenze di revisione del trattato di non proliferazione nucleare.

Putin ha distrutto i pilastri sui quali si reggevano le relazioni della Russia con il mondo civile e le regole che governavano la convivenza pacifica tra i protagonisti della politica internazionale. Nel discorso con il quale ha aperto l'Assemblea generale delle Nazioni Unite lo scorso 20 settembre, il Segretario generale António Guterres ha affermato che "Il mondo è in pericolo e paralizzato (…). La comunità internazionale non è pronta o disponibile a fare fronte alle grandi drammatiche sfide del nostro tempo". E ha concluso con queste parole: "Nessuna cooperazione. Nessun dialogo. Nessuna soluzione ai problemi collettivi"[1]. Questa è la cupa valutazione dei mali presenti e futuri di un mondo vicino a un punto irreversibile di non ritorno e ha concluso che è giunto il momento di fare rivivere i valori

[1] A. Guterres, *Secretary-General's Address to the General Assembly*, United Nations, September 2022, pp. 5-6, https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2022-09-20/secretary-generals-address-the-general-assembly.

fondamentali sui quali si fondano le Nazioni Unite. L'invasione dell'Ucraina è l'esempio più recente del disordine che imperversa nel mondo.

La Russia ha violato le regole dell'ordine mondiale stipulate nel 1945 e nel 1991, ma il piano di Putin diretto a piegare la resistenza dell'Ucraina in una settimana e di sostituire Zelensky con un governo fantoccio è fallito. Ora le truppe russe sono arretrate sulla riva sinistra del fiume Dnepr. La lezione che se ne può trarre è che la Russia, un petro-Stato affetto da una grave arretratezza economica, non sembra in grado di vincere la guerra. L'aggressione dell'Ucraina ha avuto l'effetto di rafforzare la coesione dello schieramento internazionale che sostiene Kiev, come mostra la richiesta dell'Ucraina di candidarsi a fare parte dell'UE e la richiesta di Svezia e Finlandia di aderire alla NATO, e per di più di irritare gli alleati cinese e indiano, che hanno condannato la minaccia nucleare da parte della Russia. In breve, la Russia si è progressivamente isolata dalla comunità internazionale, ma continua a essere pericolosa, perché può infliggere quel colpo di coda che resta a chi è relegato in un angolo e non ha altre vie di uscita.

La dipendenza dell'Europa dal gas russo.

Tuttavia la guerra non si può concludere con un vincitore e un vinto. Lo status di grande potenza nucleare della Russia rende la sconfitta, nel senso tradizionale del termine, impossibile. Sarà necessario trovare una soluzione di compromesso. Questo è il significato del monito di Macron secondo cui la Russia non deve essere umiliata. Il primo passo da compiere per riprendere il cammino verso la costruzione della pace mondiale è il cessate il fuoco con effetto immediato, tenendo conto del fatto che la fornitura di armi all'Ucraina e le sanzioni economiche nei confronti della Russia sono state finora insufficienti a fermare la guerra.

L'embargo totale da parte dell'Europa sulle importazioni di gas e petrolio dalla Russia, in linea con la posizione adottata dagli Stati Uniti e con la proposta dal Parlamento europeo, se adottato appena cominciò l'invasione dell'Ucraina, avrebbe privato la Russia delle risorse necessarie a finanziare la guerra. L'UE ha sprecato questa opportunità unica. Ora l'iniziativa è tornata nelle mani della Russia e dobbiamo aspettarci che i rubinetti del gas vengano chiusi. I negoziati potranno cominciare solo quando l'equilibrio delle forze in campo avrà persuaso entrambi i contendenti che nessuno dei due può vincere.

La dipendenza dell'Europa dalla Russia per quanto riguarda l'approvvigionamento di gas si è rivelato un colossale errore strategico che ha legato le mani alla maggior parte dei paesi europei, in primo luogo

la Germania e l'Italia. L'ipotesi secondo cui la Russia, a causa della sua arretratezza economica e del fatto che la sua principale ricchezza – i combustibili fossili – sia destinata a esaurirsi a favore di fonti energetiche rinnovabili, fosse costretta a cercare qualche forma di collaborazione con l'UE, e più in generale con l'Occidente sulla scia della *Ostpolitik* promossa da Willy Brandt, si è rivelata del tutto infondata. La decisione di costruire il gasdotto North Stream è stata presa un anno dopo l'annessione della Crimea da parte della Russia, quando era diventato evidente il disegno espansionistico di Putin. Finché non è cominciata la guerra, la Germania ha continuato a credere nella prospettiva della distensione e del dialogo con Mosca. Ora con l'inverno alle porte, l'UE deve correre ai ripari accelerando la marcia verso l'indipendenza energetica, vale a dire sostituendo il più possibile i combustibili fossili con risorse energetiche rinnovabili, ricorrendo allo stoccaggio di gas per fare fronte alla riduzione, e forse all'interruzione, dell'esportazione del gas dalla Russia e diversificando l'importazione di gas accrescendo le importazioni da altri fornitori, quali Norvegia, Egitto, Israele, Azerbaijan e Algeria. Poiché la dipendenza dai combustibili fossili a livello mondiale nel 2021 ammonta all'82%, e negli ultimi cinque anni è scesa di tre punti percentuali[2], è un'illusione puntare a una rapida decarbonizzazione del sistema produttivo. Il processo è destinato a durare ancora diversi anni.

La guerra in Ucraina impedisce di progredire sulla via del federalismo mondiale.

Occorre considerare che la guerra non è semplicemente un conflitto della Russia contro l'Ucraina. È una guerra della Russia contro l'UE e ciò che quest'ultima rappresenta per il mondo, vale a dire:

- un modello di democrazia internazionale che estende il suo raggio di azione al di là dei confini nazionali senza ricorrere alle armi e mostra la propria capacità di unire i popoli europei sotto la bandiera di grandi valori universali: la libertà, la democrazia, i diritti umani e lo Stato sociale;
- una organizzazione internazionale basata sui principi dello Stato di diritto e sulla difesa dei diritti umani in alternativa ai rapporti di forza tra Stati sovrani;
- un attore globale capace di fare evolvere il sistema politico internazionale in senso multipolare, che sostituisca lo scontro violento tra forze ostili attraverso la cooperazione internazionale e il multilateralismo.

[2] *bp Statistical Review of World Energy*, 2022, 71st edition, London, 2022, https://www.bp.com › global › pdfs › statistical-review.

Finché dura la guerra non ci sarà nessuna possibilità di riprendere il dialogo tra le grandi potenze e di progredire sulla via dell'estensione del multilateralismo e del federalismo nel mondo. La guerra ha ribaltato l'ordine delle priorità dell'agenda politica mondiale. I bilanci militari sottraggono una grande quantità di risorse finanziarie che potrebbero essere destinate agli investimenti necessari a promuovere la transizione verso un modello di sviluppo sostenibile, finanziando la transizione dai combustibili fossili alle energie rinnovabili, il *welfare state*, il modello sociale europeo, la trasformazione digitale, la riduzione degli armamenti e così via. Per questa ragione, la priorità assoluta della strategia federalista deve essere il cessate il fuoco al fine di avviare negoziati che permettano di far tacere le armi. Soffermarsi in questo momento a discutere su aspetti specifici del piano per costruire un nuovo ordine di pace è come mettere il carro davanti ai buoi.

Dobbiamo essere consapevoli che, nelle attuali circostanze, le condizioni favorevoli al ritorno del multilateralismo e all'estensione del federalismo si manifestano solo nelle grandi regioni del mondo, le quali hanno sviluppato al loro interno un grado di coesione più forte di quello realizzato dalla globalizzazione sul piano mondiale. L'Unione europea occupa una posizione di punta. Proprio l'invasione dell'Ucraina ha sollecitato la richiesta da parte di quest'ultima di aderire all'UE e quindi la ripresa del processo di allargamento dell'Unione. Nello stesso tempo si impone anche la creazione di un'Unione dell'energia, che rappresenterebbe il più grande trasferimento di sovranità dopo l'Unione monetaria e consentirebbe di negoziare con la Russia il prezzo del gas da posizioni di forza. È infine da ricordare che la transizione energetica è il progetto che consente di combattere la minaccia mortale cui l'umanità deve fare fronte: il cambiamento climatico.

Ugualmente nell'Unione africana e in America latina esistono le condizioni per progredire verso forme più strette di unione economica e monetaria. Da un lato, nel 2019 è stata creata una zona di libero scambio continentale africana, d'altro lato, nel 2007 il Mercosur e la Comunità andina hanno dato vita all'Unione delle nazioni sud americane (UNASUR). Per svilupparsi, i due processi di integrazione necessitano di un sostegno esterno che potrebbe venire dall'UE, che è la più grande unione economica e monetaria del mondo.

Le organizzazioni regionali come pilastri della riforma dell'ONU.

Lo statuto delle Nazioni Unite (artt. 52-54) riconosce chiaramente il ruolo delle organizzazioni internazionali per il mantenimento della pace

e della sicurezza. Esse rappresentano una delle novità più significative delle relazioni internazionali del XX e del XXI secolo. È difficile immaginare che la costruzione della pace mondiale possa essere il risultato di negoziati tra circa 200 Stati membri. Infatti il costante aumento del numero degli Stati membri dell'ONU (oggi è quasi quadruplicato rispetto al 1945) mostra un'allarmante tendenza verso la frammentazione e l'anarchia. La grande disparità nelle dimensioni e nel potere degli Stati membri rappresenta il più serio difetto della struttura dell'ONU.

Le organizzazioni regionali rappresentano un livello di governo intermedio tra gli Stati nazionali e le Nazioni Unite. È da notare che ci sono grandi differenze nella dimensione dei processi di integrazione regionale. Lo slancio idealistico verso la grande dimensione – come il progetto bolivariano di una federazione dei popoli latino americani o il panafricanismo e il panarabismo – coesiste con processi di integrazione sub-regionali, che sono in armonia con la dimensione dell'interdipendenza economica e sociale.

La realizzazione della pace a livello regionale è una condizione per promuovere la pace a livello mondiale. Il livello regionale di governo costituisce un indispensabile strumento per rendere il funzionamento delle Nazioni Unite più efficiente, più giusto e più democratico. I raggruppamenti regionali di Stati rappresentano un'alternativa all'attuale struttura delle Nazioni Unite, basata su gerarchie di potere che riflettono differenze tra Stati di diverse dimensioni (da città-Stato come San Marino a Stati di dimensioni subcontinenti come l'India) e la frammentazione delle Nazioni Unite in un ingestibile numero di Stati. In altre parole, la riduzione del numero degli attori del sistema internazionale degli Stati rende più facili i negoziati e la cooperazione internazionale.

Occorre segnalare che le Nazioni Unite adottano una nozione di regione basata sulla divisione del mondo in continenti, ma con una rilevante eccezione: la distinzione tra Europa occidentale e orientale, un'eredità della guerra fredda che sopravvive nel XXI secolo. Per organizzare la distribuzione dei seggi in seno alle Nazioni Unite, gli Stati membri sono divisi in cinque gruppi: Asia, Africa, America latina e Caraibi, Europa occidentale ed Europa orientale. Il gruppo asiatico include anche la maggior parte delle isole del Pacifico. Il gruppo dell'Europa occidentale include anche il Canada, l'Australia, la Nuova Zelanda e gli Stati Uniti. Questi ultimi non fanno parte di nessun gruppo, partecipano alle riunioni del gruppo dell'Europa occidentale in qualità di osservatori. Il gruppo dell'Europa orientale include la Russia, uno Stato allo stesso tempo europeo e asiatico.

Bisogna tuttavia tenere conto della differenza tra regioni e continenti. Per esempio, il continente asiatico include sei regioni: quattro organizzazioni regionali (la Comunità degli Stati indipendenti, che include anche la parte europea della Russia, la Lega araba (che include anche il Nord Africa), il SAARC (South Asian Association for Regional Cooperation) e l'ASEAN (Association of South-east Asian Nations) e due regioni: la Cina e l'Asia orientale (che include il Giappone e le due Coree).

Le organizzazioni regionali, nella misura in cui riuniscono gruppi di Stati, devono essere intese come blocchi costitutivi della comunità mondiale, un livello intermedio tra gli Stati nazionali e le istituzioni globali. Esse non sostituiscono gli Stati, né eliminano la loro autonomia. Costituiscono il quadro nel quale organismi legislativi, esecutivi e giudiziari possono prendere forma per consentire a queste istituzioni di affrontare questioni di dimensione regionale. Il principio di sussidiarietà consiglia che le nazioni siano rappresentate a livello regionale e che le grandi regioni del mondo siano rappresentate a livello mondiale.

L'UE è la prima organizzazione internazionale alla quale è stato riconosciuto nel 2011 lo status di osservatore nell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, che consente di prendere la parola, fare circolare documenti, presentare proposte ed emendamenti. Il riconoscimento di questo status all'UE rappresenta una tappa che permetterà di aprire la strada a una più forte coesione di altri raggruppamenti regionali di Stati in seno all'Assemblea generale, in modo che possano esprimersi nel Consiglio di sicurezza e trasformare quest'ultimo nel Consiglio delle grandi regioni del mondo.

Si può immaginare che questo cambiamento nella struttura del Consiglio di sicurezza possa promuovere una evoluzione dell'ordine mondiale in senso più democratico, più giusto, più equilibrato e più pacifico. Di conseguenza, tutti gli Stati – e non solo i più forti, come avviene ora – potranno essere rappresentati in seno al Consiglio di sicurezza attraverso le rispettive organizzazioni regionali. In secondo luogo, l'egemonia delle grandi potenze e la disuguaglianza tra gli Stati potrebbero essere progressivamente superate attraverso la riorganizzazione delle Nazioni Unite in raggruppamenti di Stati di dimensione e potere equivalenti. In terzo luogo, l'ingiusta discriminazione tra membri permanenti e membri non permanenti del Consiglio di sicurezza potrebbe essere superata sostituendo il diritto di veto e il voto all'unanimità con il voto a maggioranza in conformità con i principi democratici.

Verso la trasformazione del Consiglio di Sicurezza nel Consiglio delle grandi regioni del mondo.

Una delle conseguenze più rilevanti della fine dell'ordine mondiale bipolare è il fatto che l'attuale composizione del Consiglio di Sicurezza è diventata anacronistica. Di qui l'esigenza di allargare e di trasformare quest'ultimo da direttorio delle cinque grandi potenze in un organo più rappresentativo. Questo problema può essere affrontato in due modi.

Quello tradizionale consiste nell'aprire le porte del Consiglio di Sicurezza agli Stati più forti, che sono saliti ai primi posti nella gerarchia del potere mondiale, attribuendo un seggio permanente alla Germania, al Giappone, al Brasile, all'India e a uno o due grandi paesi africani da identificare. Il proposito è quello di allargare il Consiglio di Sicurezza agli Stati più forti, creando dei gendarmi regionali e affidando loro la rappresentanza degli interessi degli Stati più piccoli appartenenti alla stessa regione. Così la Germania rappresenterebbe i paesi del Benelux, quelli scandinavi e quelli dell'Europa centro-orientale, il Giappone i paesi dell'estremo Oriente, del Sud-Est asiatico e del Pacifico.

Il progetto relativo all'attribuzione di un seggio permanente a Germania e Giappone, che corrispondeva all'obiettivo di giungere a una rapida soluzione del problema della riforma del Consiglio di Sicurezza, appoggiato dagli Stati Uniti, si è rivelato poco realistico, ed è stato abbandonato. Esso avrebbe rafforzato l'egemonia del Nord nei confronti del Sud del mondo e inoltre avrebbe assegnato all'Europa occidentale tre seggi e quindi un peso assolutamente sproporzionato. Analoghe difficoltà incontra la proposta relativa all'allargamento a grandi Stati dell'America latina, dell'Asia e dell'Africa, perché i paesi esclusi non sono disponibili a farsi rappresentare dagli Stati più potenti dei rispettivi continenti. È una proposta che riflette i principi di dominazione e di disuguaglianza che hanno modellato l'attuale struttura del Consiglio di Sicurezza, ma che è ormai inadeguata rispetto agli attuali bisogni del mondo e incompatibile con gli obiettivi di uguaglianza e di giustizia che l'UE vuole affermare nelle relazioni internazionali.

La via maestra per giungere a una riforma del Consiglio di Sicurezza equa e più conforme all'evoluzione dei rapporti di potere nel mondo è quella indicata dalla formazione di raggruppamenti regionali di Stati. La riorganizzazione dell'ordine mondiale su questa base non rappresenta solo un'alternativa alla frammentazione del mondo in un pulviscolo di piccoli e piccolissimi Stati, cui si contrappongono Stati di grandi dimensioni, ma anche alle gerarchie, che inevitabilmente si formano a causa del divario di potere tra gli Stati.

La crescente coesione dell'UE e la prospettiva che essa possa svolgere il ruolo di attore internazionale in seno all'ONU sono strettamente legate al grado di sviluppo del processo di unificazione. È da ricordare che, nonostante le divisioni che sussistono in seno all'UE sui grandi temi della politica internazionale, le posizioni degli Stati membri mostrano nel complesso un elevato grado di convergenza. Questo avviene specialmente nei campi della politica commerciale, economica e monetaria, dove l'Europa può parlare con una sola voce. Nella WTO e nella FAO la Commissione Europea rappresenta tutti gli Stati membri. Ma, all'interno dell'ONU, l'UE già si muove come un unico attore nella maggior parte dei casi. Il punto debole dell'Europa sta nel fatto che le decisioni nella politica estera e di sicurezza sono prese all'unanimità. Questo è il vuoto che deve essere colmato per consentire all'UE di entrare nel Consiglio di Sicurezza.

L'ammissione dell'UE nel Consiglio potrebbe rappresentare un'alternativa all'egemonia dei due Stati più potenti (Francia e Germania) nei confronti dell'UE e alla richiesta di un seggio permanente da parte della Germania. Si deve considerare che l'ammissione della Germania nel Consiglio di Sicurezza potrebbe incoraggiare, in quel paese, lo sviluppo di una politica estera indipendente rispetto all'UE e così fornire uno stimolo per il risveglio del nazionalismo tedesco. Se le ragioni della Germania fossero riconosciute, come ignorare quelle dell'Italia, della Spagna, della Polonia e così via? Se gli Europei decidessero di tornare a dare la precedenza agli interessi nazionali, tutto il disegno di un'Europa unita verrebbe irreparabilmente danneggiato. Paradossalmente questo accade nel momento in cui sono all'ordine del giorno progressi istituzionali che potranno rafforzare la capacità dell'UE di parlare con una sola voce.

Il Trattato di Lisbona, riconoscendo la personalità giuridica dell'UE, creando un quasi-ministro degli esteri (l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza) e promuovendo la formazione di un unico sistema di sicurezza tramite la "cooperazione strutturata permanente", consente di rafforzare il ruolo internazionale dell'UE. Per facilitare il perseguimento di questo obiettivo, la cooperazione strutturata, a differenza di quella rafforzata, non fissa un numero minimo di Stati per poterla avviare. Come la Germania ha rinunciato al marco per realizzare l'euro, così la Francia oggi deve mettere a disposizione della Germania e degli altri partner nella cooperazione strutturata il suo seggio al Consiglio di Sicurezza, aprendo così la via alla formazione di un seggio europeo. È da segnalare

che il governo tedesco ha più volte cambiato la sua posizione, ma ha spesso dichiarato di essere disponibile a rinunciare alla pretesa di un seggio nel Consiglio di Sicurezza, se si concretizzasse la prospettiva di creare un seggio europeo.

L'Unione europea, precisamente perché rappresenta la punta più avanzata nei processi di unificazione regionale in corso nel mondo, può assumere l'iniziativa di una riforma in senso regionale del Consiglio di Sicurezza. Con il suo ingresso nel Consiglio di Sicurezza, essa diventerà per il resto del mondo il modello della pacificazione tra Stati nazionali e il veicolo per trasmettere alle altre regioni, che sono ancora divise in Stati sovrani, l'impulso all'unificazione federale.

In definitiva questa soluzione presenta tre vantaggi: in primo luogo, tutti gli Stati (e non solo i più forti, come avviene ora) potranno essere rappresentati nel Consiglio di Sicurezza attraverso la rispettiva organizzazione regionale; in secondo luogo, l'egemonia delle superpotenze e l'ineguaglianza tra gli Stati potranno essere progressivamente superate attraverso la riorganizzazione dell'ONU sulla base di raggruppamenti di Stati di dimensioni e poteri equivalenti e in particolare i paesi in via di sviluppo dell'Africa, del Mondo arabo, dell'America latina, dell'Asia meridionale e del Sud-Est asiatico potranno trovare nell'unificazione politica ed economica la via maestra per sollevarsi dalla loro condizione di dipendenza; in terzo luogo, l'ingiusta discriminazione tra i membri permanenti e non permanenti potrà essere definitivamente superata attraverso la sostituzione del diritto di veto e il voto all'unanimità col sistema di voto a maggioranza in conformità con i principi democratici.

Verso un governo multilivello del mondo.

Il progetto di riforma delle Nazioni Unite sopra delineato suggerisce di ripensare e di riorganizzare lo Stato non di abolirlo. Hobbes nel *Leviathan* ha definito lo Stato "Un Dio mortale" ("cui dobbiamo la nostra pace e la nostra difesa"[3]). Ma non è morto nemmeno di fronte alla sfida della globalizzazione. La riorganizzazione del potere statale a differenti livelli territoriali è stata chiamata nella letteratura contemporanea di scienza politica "*governance* multilivello"[4]. Questa formula evoca la visione federalista delle istituzioni politiche, che permette di ripensare e di superare il modello dello Stato unitario. Il governo federale ha ricevuto la sua classica definizione dalla penna di Kenneth C. Wheare con queste parole: "Quel sistema di divisione del potere che

[3] T. Hobbes, *Leviathan*, Cambridge, Cambridge University Press, 1904, p. 119.

[4] I. Pernice, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European*

permette al governo centrale e ai governi regionali di essere, ciascuno nella propria sfera, coordinati e indipendenti"[5].

È una pura illusione pensare che la distruzione dello Stato nazionale possa di per sé essere il veicolo verso forme più forti di solidarietà. È vero che lo Stato nazionale è stato l'espressione della più forte concentrazione di potere e della più profonda divisione politica che il mondo abbia conosciuto. Tuttavia gli esempi tra i tanti di Stati falliti, come la Somalia, la Yugoslavia, la Libia, il Congo, il Sudan, l'Afghanistan, mostrano che la disgregazione dello Stato segna una regressione alla barbarie primitiva, a feroci odii tribali e ad arcaiche forme di solidarietà basate su vincoli etnici o religiosi.

Di fronte a questi fenomeni non si può fare a meno di apprezzare gli aspetti positivi della solidarietà nazionale nel superare gli egoismi locali, regionali e di classe e l'insostituibile ruolo che hanno svolto nella storia. La Francia, la Spagna, l'Italia, la Germania hanno unificato popolazioni diverse per caratteri etnici, linguistici e religiosi. Naturalmente questa unità è stata acquisita tramite l'accentramento, vale a dire sacrificando il pluralismo.

In realtà, lo spazio post-nazionale è una regione sconosciuta e un territorio ignoto. Il contributo del federalismo alla comprensione e alla identificazione dei limiti dell'esperienza nazionale consiste nella denuncia del carattere esclusivo assunto dai vincoli della solidarietà nazionale. Questi ultimi non tollerano nessuna forma di lealismo verso comunità più piccole o più grandi della nazione. Ciononostante, sarebbe un errore sopprimere la solidarietà nazionale nell'era della globalizzazione. Deve piuttosto essere considerata come un gradino lungo la scala che porta a forme più ampie di solidarietà tra nazioni in seno a federazioni grandi come intere regioni del mondo e tra federazioni macro-regionali in seno alla Federazione mondiale. Nello stesso tempo, la solidarietà nazionale non esclude altre forme di solidarietà in seno alle comunità locali e regionali, ma possono coesistere con queste ultime. Il modello federale è una formula istituzionale che permette la coesistenza di diverse forme di solidarietà verso comunità territoriali di differenti dimensioni che possono estendersi dalle piccole comunità locali al mondo intero.

Lucio Levi

Constitution-Making Revisited?, Common Market Law Review, 36 n. 4 (1999), pp. 703-750; L. Hooghe and G.Marks, *Multi-Level Governance and European Integration,* Lanham, MD, Rowman & Littlefield, 2001.

[5] K.C. Wheare, *The Federal Government,* Oxford, Oxford University Press, 1964, p. 11.

LA TRANSIZIONE VERSO UN NUOVO ORDINE MONDIALE E L'ORGANIZZAZIONE FEDERALISTA

Quest'anno ricorre il 75° anniversario della Dichiarazione di Montreux, il testo approvato dal primo congresso del *Mouvement Universel pour une Confédération Mondiale* (MUCM), il 23 di agosto 1947[1]. Il Movimento cambierà poi denominazione in *World Federalist Movement* nel corso di una riunione tenutasi ad Aosta nel giugno 1986[2]. La ricorrenza è un buono spunto per avanzare delle prime considerazioni sulla situazione dell'organizzazione che riunisce i movimenti federalisti che operano in varie parti del mondo e sulle prospettive di azione che si possono ipotizzare per il futuro, alla luce dell'attuale situazione politica mondiale.

I fatti che richiedono un ripensamento della strategia verso la federazione mondiale.

Ricordiamo qui, brevemente, che gli anni che hanno preceduto e, soprattutto, seguito la Dichiarazione di Montreux sono quelli della divisione del mondo in due blocchi contrapposti, quello degli USA e dell'ex-URSS, e della successiva Guerra fredda e che, per quanto riguarda il mondo occidentale, è stato caratterizzato dalla leadership indiscussa degli USA sul piano sia militare che economico-finanziario. A questa fase ha fatto seguito il crollo dell'URSS alla fine del 1991 e il successivo dissolvimento del blocco orientale, aprendo un breve periodo in cui si è parlato di unipolarismo americano, sottolineando così l'attesa che il modello liberal-democratico potesse progressivamente estendersi a tutto il mondo sotto la direzione degli USA: l'ingresso della Cina nella *World Trade Organization* era visto come una tappa in questa

[1] MUCM, *Déclaration de Montreux*, https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/adf279f7-80a4-4855-9215-48a5184328aa/publishable_fr.pdf.

[2] J.-F. Billion, *Verso l'unità mondiale dei federalisti*, Il federalista, 29 n. 2 (1987), p. 137.

direzione. La politica mondiale, però, ha seguito una strada diversa, che i federalisti avevano anticipato già in un momento in cui tali sviluppi erano ancora imprevedibili[3].

Non si vogliono ripercorrere qui tutti i passaggi che hanno portato al quadro attuale, che ormai tutti definiscono come "multipolare", ma si vogliono ricordare solo due fatti ampiamente noti ai federalisti, e che si richiamano perché sono l'impronta della direzione che sta assumendo la politica mondiale. Il primo è il momento in cui la Cina, nel 1964, ha fatto scoppiare la sua prima bomba atomica, un atto che i federalisti qualificarono subito come "fine dell'equilibrio bipolare". Con quella decisione, infatti, la Cina voleva far presente che essa non riconosceva la leadership sovietica sul mondo comunista. Il secondo fatto è la decisione americana, dell'agosto 1971, di sospendere la convertibilità del dollaro in oro e con la quale essi non ammettevano soltanto di non essere più in grado di mantenere l'ordine monetario mondiale, ma che non accettavano neppure una soluzione nel quadro delle istituzioni multilaterali esistenti, come poteva essere la proposta di Triffin di ricorrere all'uso dei diritti speciali di prelievo. Questa linea americana è stata il primo colpo inferto al funzionamento delle istituzioni multilaterali che, da loro ispirate, erano state decise a Bretton Woods nel 1944.

La fase che si è aperta in questi ultimi anni è quindi quella, da un lato, della sempre più evidente incapacità degli USA di assicurare la leadership del mondo occidentale, anche sul piano della sicurezza e, dall'altro, quella del resto del mondo sempre più restìo ad accettare che l'Occidente continui ad esercitare la sua leadership esclusiva. Qui di seguito, si ricordano alcuni fatti ulteriori a supporto di questa tesi. Il primo, e che è il più importante per la sicurezza degli europei, è l'incertezza che riguarda il futuro dell'Alleanza atlantica e della sua struttura militare e che è stata alimentata dalla frase di Obama sugli "*scrocconi europei*"[4] e soprattutto dall'annuncio, di qualche anno prima, che il fronte strategico più rilevante per la sicurezza degli USA era quello asiatico e non quello europeo, anticipando così il maggior cambiamento di strategia militare americana dalla fine della Seconda guerra mondiale. Hanno poi fatto seguito la frase di Trump sulla "NATO obsoleta"[5],

---

[3] M. Albertini, *La fine dell'equilibrio bipolare*, in: Mario Albertini, *Tutti gli scritti, vol. 4 (1962-1964)*, pp. 679-686.

[4] J. Goldberg, *The Obama doctrine*, The Atlantic, aprile2016: https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/.

[5] *Donald Trump Says NATO is "Obsolete", UN is "Political Game"*, The New York Times, 2 aprile 2016.

e quella di Macron sulla NATO "*brain dead*"[6], fino ad arrivare al precipitoso e non concordato ritiro USA dall'Afghanistan, deciso da Biden nell'agosto 2021.

Come è stato ben messo in luce dalla campagna elettorale di Trump, accompagnata dagli slogan "*America first*" e "*Make America Great Again*", si è probabilmente arrivati alla fine della politica *bipartisan* che, al di là dei richiami all'insufficiente sforzo militare europeo, non metteva in discussione l'importanza del legame atlantico. A partire da Trump, che si è fatto interprete di un diffuso sentimento, nell'opinione pubblica americana, di stanchezza sul ruolo degli USA di gendarme del mondo e di insofferenza nei confronti di un'UE che non si fa carico della propria sicurezza, la politica atlantica degli USA è divenuta oggetto di scontro nel dibattito politico americano e non si può quindi escludere che in futuro venga messa in discussione. L'UE deve quindi cominciare a prendere atto che la sua sicurezza non può dipendere dall'esito dei cicli elettorali americani.

Cinquant'anni dopo la sospensione della convertibilità del dollaro in oro, con la decisione di Biden di ritirarsi improvvisamente dall'Afghanistan, gli USA questa volta ammettono anche la loro incapacità di assicurare l'ordine politico-militare mondiale. L'invasione russa dell'Ucraina è anche la conseguenza di questa nuova realtà, malgrado, da parte dei paesi orientali dell'UE, persista una forte fiducia sulla protezione americana nel caso di un conflitto. L'incertezza sulla volontà americana di difendere l'Europa ricorrendo, se necessario, ad armi nucleari, però, non è nuova e risale all'evoluzione della strategia militare americana tra gli anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso.

Negli anni Cinquanta, con l'Amministrazione Eisenhower, gli USA avevano il monopolio delle armi nucleari e l'URSS le stava solo studiando. In quegli anni, a seguito di un eventuale attacco sovietico all'Europa, la strategia americana era quella della "rappresaglia massiccia" (*massive retaliation*) di Foster Dulles. Successivamente, con l'Amministrazione di John F. Kennedy e con l'URSS che si stava rapidamente avvicinando alla parità con gli USA nella dotazione di armi nucleari e di missili balistici intercontinentali capaci di colpire il suo territorio – decretando quindi la fine del monopolio americano sulle armi nucleari –, il nuovo presidente chiese un aggiornamento della strategia della rappresaglia massiccia e venne adottata quella della "risposta flessibile" (*flexible response*) di Robert McNamara. Le implicazioni per la sicu-

[6] *Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead*, The Economist, 7 novembre 2019.

rezza europea delle due strategie non erano ovviamente le stesse. Se, nel primo caso, la protezione americana del continente europeo poteva essere considerata sicura, nel secondo caso vi era maggior incertezza, perché non sembrava verosimile che gli USA avrebbero sacrificato New York per difendere Berlino o Parigi. Infatti, De Gaulle aveva subito intuito il significato del cambio di strategia americana e decise di dotare la Francia di un proprio arsenale nucleare e, successivamente, di non far parte del *Nuclear Planning Group* NATO[7].

L'altro fatto su cui si vuole attirare l'attenzione è il XIV Summit dei BRICS (Brasile, Russia, India, Cina e Sud Africa) che si è tenuto il 23 e 24 giugno 2022. I BRICS sono un'associazione che, come si può vedere, riunisce sia paesi autoritari che democratici. La sua data di nascita viene fatta risalire alla prima riunione formale che ha avuto luogo a Yekaterinburg nel giugno 2009 tra Brasile, Cina, India e Russia. Un anno dopo, nel 2010, è stato ammesso anche il Sud Africa[8]. Al termine del Summit del giugno 2022, è stata approvata una dichiarazione con cui viene ribadito (oltre ad un ipocrita appoggio ai valori della libertà, della democrazia e del rispetto dei diritti umani) il sostegno alle istituzioni multilaterali, in particolare alla WTO ed al FMI.

Si può discutere se il sostegno alle istituzioni multilaterali sia dettato da ragioni di opportunità, piuttosto che da una convinta adesione al principio del rispetto di regole comuni su cui si basano, ma resta il fatto, per ora, decisivo, che non vengono messe in discussione, anzi, ad oggi, gli ostacoli al loro funzionamento arrivano piuttosto dagli USA[9]. Quello che interessa qui far osservare, è che quello che è in discussione è la leadership americana e, più in generale, del "mondo occidentale" sul resto del mondo e non tanto il confronto tra "sistemi democratici" e "sistemi autoritari". Da questo punto di vista, è illuminante la posizione che i BRICS hanno tenuto quando si è trattato di votare, all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, le risoluzioni di condanna dell'invasione russa. Il 3 marzo 2022 si è avuto un voto quasi unanime (141 voti) contro l'aggressione, con solo cinque voti contro e 35 astensioni: tra queste ultime, Cina, India e

---

[7] C. Ailleret, *Opinion sur la théorie stratégique de la "flexible response"*, Revue Défense Nationale, n. 227 (1964), pp. 1323-40.

[8] V., ad esempio: C.F. Domìnguez, J. P. Santos Araujo, *Brazil and other BRICS countries*, World Affairs: The Journal of International Issues, 16 n. 1 (2012), pp. 164-179.

[9] S. Biscop, *Biden's National Security Strategy: Three Important Truths for Europe*, https://www.egmontinstitute.be/bidens-national-security-strategy-three-important -truths-for-europe/.; *Le déclin de l'OMC, une menace pour la stabilité mondiale*, Le Monde, 28 dicembre 2022, https://www.lemonde.fr/idees/article/2022/12/28/le-declin-de-l-omc-une-menace-pour-la-stabilite-mondiale_6155881_3232.html#xtor=AL-32280270-%5Bmail%5D-%5Bios%5D.

Sud Africa, mentre il Brasile ha votato a favore. Il 7 aprile, invece, la proposta americana di sospendere la Russia dal Consiglio per i diritti umani, ha avuto 93 voti a favore, 24 contro, e 58 astensioni. La Cina ha votato contro, mentre Brasile, India e Sud Africa si sono astenuti.

Si è fatto riferimento all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia come indice dell'incapacità degli USA di assicurare l'ordine politico-militare mondiale e della fine dell'unipolarismo americano. Quello che occorre ancora aggiungere è il riferimento ad un altro segnale della fase di instabilità in cui versano i rapporti internazionali, forse meno noto, ma più preoccupante: il progressivo aumento delle spese militari e il livello da loro raggiunto in assoluto. In base alle statistiche dello *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) si può ricostruire l'andamento delle spese militari a partire dagli anni della Guerra fredda fino ad oggi. Limitandoci agli anni più significativi, possiamo notare che il livello delle spese militari (a valori costanti 2020) aveva toccato il livello massimo nel 1988, il momento di maggior tensione del periodo della Guerra fredda, con un ammontare di 1.499 miliardi di dollari. A partire da quell'anno e dopo la caduta dell'URSS, le spese militari si sono progressivamente ridotte, toccando il livello minimo di 1.054 miliardi di dollari nel 1996, rimanendo su questi livelli grosso modo per un quinquennio, dopo di che sono progressivamente risalite, fino a raggiungere 1.969 miliardi nel 2021, quasi raddoppiando la spesa in quindici anni[10]. Va da sé che il contributo maggiore a questo incremento è dato dalle spese militari americane e cinesi, ma anche l'UE, nei prossimi anni, darà il suo contributo, in quanto ne è previsto all'incirca il raddoppio nell'arco di un quinquennio, raggiungendo i 400 miliardi di euro e portando le spese militari mondiali a superare largamente i 2.000 miliardi di dollari.

---

[10] SIPRI, *Military expenditure database*, https://www.sipri.org/databases/milex. Questi dati necessitano un minimo di commento. È vero che si sta assistendo ad un aumento consistente delle spese militari in assoluto, ma questo fatto ne nasconde un altro ben più importante. L'aumento delle spese in armamenti è anche dovuto al fatto che è in atto un'innovazione tecnologica senza precedenti nel settore militare. Questa comporta spese crescenti per unità di sistema d'arma. Per fare un esempio recente, mentre il bombardiere strategico B-52 degli anni della Guerra fredda aveva un costo unitario di 84 milioni di dollari a prezzi e cambi del 2012 e il bombardiere della generazione successiva, il B-1, aveva un costo unitario di 277 milioni di dollari, il bombardiere strategico B-21, destinato a sostituire sia il B-52 che il B-1, si stima abbia un costo unitario di 692 milioni di dollari (a valori 2022) – inclusi i costi di addestramento, i ricambi e le future modifiche che si renderanno necessarie –, otto volte tanto il B-52 ed oltre il doppio il costo del B-1 (*B-21 Raider makes public debut; will become backbone of Air Force's bomber fleet*: https://www.globalsecurity.org/military/library/news/2022/12/mil-221202-usaf01.htm?_m=3n%2e002a%2e3485%2etm0ao0d52y%2e38hf).

Lo stato dell'organizzazione federalista mondiale.

Il mutato quadro mondiale pone il problema di come si possa configurare il rapporto di collaborazione tra le organizzazioni federaliste europee, MFE e UEF, e il WFM e, in particolare, su quale punto esso può essere avviato. Prima di avanzare delle proposte, che si sperano utili per il dibattito, occorre però fare il punto sul WFM.

Per quasi un quarto di secolo, il WFM ha beneficiato di una certa notorietà a livello mondiale a partire da quando, con la nascita della *Coalition for the International Criminal Court* (CICC), composta da circa 2.500 organizzazioni della società civile, quest'ultima ha affidato la gestione del segretariato della campagna al *World Federalist Movement*. William Pace, da allora, ha svolto sia il ruolo di coordinatore della campagna che di direttore esecutivo del WFM e quando si spostava da un continente all'altro per promuovere la campagna per la Corte penale internazionale (CPI), parlava in qualità di coordinatore della campagna e di direttore esecutivo del WFM. Questo ha consentito di risolvere un problema politico dell'organizzazione e un problema finanziario, ma, probabilmente, ha messo anche in ombra un aspetto ideologico della linea politica del WFM di cui tenere conto.

Ha risolto un problema politico perché, di fatto, la campagna per l'istituzione di una Corte penale internazionale diventava anche la principale iniziativa politica del WFM, intesa come un'iniziativa che si collocava nella prospettiva dell'obiettivo della federazione mondiale. Data l'imponenza della mobilitazione delle organizzazioni coinvolte in questa campagna diventava, in buona parte, secondario capire se il WFM in quanto tale si mobilitasse o meno per essa o se, in particolare, la componente americana del WFM si sentisse coinvolta nel chiedere che il governo USA ratificasse il trattato istitutivo della CPI, cosa che, ad oggi, non è ancora avvenuta.

Ha risolto un problema finanziario perché, come si poteva dedurre dai rendiconti finanziari presentati al *Council* del WFM, con il bilancio consolidato della Coalizione e del WFM, si presentava anche il bilancio separato delle due organizzazioni e si poteva constatare che al WFM confluiva circa il 10% delle entrate (quasi esclusivamente contributi pubblici) di cui beneficiava la Coalizione. In base ad un esame dei contributi pubblici per provenienza, si poteva riscontrare un fatto interessante per eventuali iniziative politiche future promosse in autonomia dal WFM: circa il 50% dei contributi pubblici era costituito da un finanziamento della Commissione europea; un altro 20% circa era costituito da contributi di governi e fondazioni europei e la quota

restante da contributi di fondazioni americane[11]. Ciò significa che circa i due terzi dei finanziamenti della campagna per l'istituzione della CPI erano europei, conseguenza del fatto che il sostegno della campagna era una priorità dell'UE e dei paesi europei. Questo significa anche che, potenzialmente, vi potrebbe essere un analogo sostegno da parte europea per iniziative che rientrino nelle priorità europee, l'unico continente a livello mondiale interessato a sostenere il rafforzamento delle istituzioni multilaterali.

Avendo la campagna per la CPI sostanzialmente raggiunto i suoi scopi[12], il flusso dei contributi si è progressivamente ridotto e, parallelamente, sono iniziati i problemi finanziari del WFM il quale, dopo che William Pace ha rinunciato all'incarico di direttore esecutivo del WFM, nel giro di pochi anni ha dovuto cambiare tre direttori esecutivi, ed ha ridimensionato gli uffici.

Vi è, infine, anche l'aspetto ideologico cui si è fatto cenno e che, se si vuole aprire un dibattito approfondito sul futuro del federalismo mondiale e del WFM, va tenuto presente. È infatti tutt'altro che secondario dover rilevare che, soprattutto in passato, l'organizzazione ha manifestato posizioni mondialiste che sono più il riflesso del ruolo mondiale degli Stati Uniti che non di un'autonoma e convinta posizione favorevole a sviluppi istituzionali verso una federazione mondiale[13]. In

---

[11] Le percentuali riportate sono riferite ad un finanziamento complessivo pari a circa due milioni di dollari che riceveva la Coalizione (v., ad esempio: WFM-IGP, *Financial Statements and supplementary information, as of and for the years ended December 31, 2017 and 2016 together with auditor's report*).

[12] Il trattato istitutivo della Corte penale internazionale è entrato in vigore il 1° luglio 2002.

[13] Oltre a quanto già osservato in merito alla campagna per l'istituzione della CPI e la sua ratifica da parte del governo USA, si possono fare due altri esempi. Il primo è una testimonianza personale e che risale alla permanenza a New York nel 2009, per circa due mesi. Frequentando la sede del WFM, mi sono proposto di fare una ricerca sull'uso dei diritti speciali di prelievo (SDR) come moneta mondiale. Quando ho presentato il risultato della ricerca ad un *team* di impiegati del WFM, compresa l'allora vicedirettrice esecutiva del WFM, quest'ultima commentò il lavoro sostenendo che "*non è necessaria una moneta mondiale, perché questa esiste già: è il dollaro americano!*". L'altro esempio riguarda, invece, l'iniziativa nel settore della sicurezza mondiale – peraltro condivisibile – che è sostenuta dagli amici federalisti australiani e da altri federalisti distribuiti tra il continente americano e quello europeo. L'idea è quella dell'istituzione di una *World Security Community of Democracies* che, in sostanza, riprende l'idea avanzata da Clarence Streit negli anni Quaranta del secolo scorso. La leadership di questa coalizione, va da sé, farebbe capo agli Stati Uniti.

Sollevare il problema, senza avanzare proposte su come superarlo, non porterebbe da nessuna parte. Pertanto, qui si avanzano due idee. La prima potrebbe essere quella di organizzare dei *webinair* sul federalismo, sul modello delle scuole quadri che si organizzavano in passato e che potrebbero essere utili per i federalisti mondiali che, in grande misura, non conoscono la letteratura federalista. L'abitudine a partecipare a dibattiti da remoto

ogni caso, ad oggi, e fatta eccezione per l'importante iniziativa promossa dall'associazione *Democracy Without Borders*, che rivendica l'istituzione di un'Assemblea parlamentare mondiale[14], il WFM è ancora alla ricerca di un'azione politica che abbia un respiro mondiale[15].

Quali iniziative promuovere nella fase di transizione alla federazione mondiale: una proposta[16].

Sulle iniziative che si possono promuovere, in collaborazione con il WFM, sarebbe necessario aprire un dibattito, ma intanto si possono fare delle prime riflessioni in base a quanto detto prima, facendole precedere da brevi considerazioni a completamento di quelle avanzate in merito all'ordine mondiale. Nel primo paragrafo ci si è limitati a richiamare i fatti che evidenziano come il vecchio ordine mondiale sia ormai entrato in una crisi irreversibile, ma non si è fatto cenno a come si può passare non solo ad un ordine più stabile di quello attuale, ma che lasci aperta la strada verso la federazione mondiale. Soprattutto, non si è fatto riferimento a quale possa essere l'attore politico in grado di assumersi la responsabilità di gestire questa fase. La tesi che si sostiene qui è che questo attore non può che essere l'UE.

Per le ragioni esposte all'inizio, Cina e Russia sono potenze che stanno mettendo in discussione l'ordine mondiale e sono alla ricerca di un riconoscimento da parte della comunità mondiale che si tratta di interlocutori da cui non si può prescindere per la ridefinizione di un nuovo ordine mondiale (nel caso della Russia, ricorrendo allo strumento militare). In quanto paesi autoritari, sembra poco realistico che si mettano alla guida di un ordine mondiale che tenga conto anche dei valori ai quali si ispirano i rappresentanti del vecchio ordine mondiale. La stessa

---

che, a seguito della pandemia da Covid, si è progressivamente diffusa, fa pensare che questo potrebbe essere un buon punto di partenza. Un'altra ipotesi potrebbe essere quella di riunire a Ventotene, ad esempio ogni due anni, nel corso del tradizionale seminario, non tanto i giovani indicati dal WFM, quanto i leaders delle organizzazioni che ne fanno parte, alcuni dei quali sono di alto livello e disponibili al dialogo tra forze federaliste.

[14] M. Brauer, A. Bummel, *A United Nations Parliamentary Assembly*, Democracy Without Borders, Berlino, 2020, https://cdn.democracywithoutborders.org/files/DWB_UNPA_Policy_Review.pdf.

[15] Indicativo, a questo proposito, è quanto affermato dal Presidente del WFM nella sessione conclusiva dell'evento promosso congiuntamente dall'UEF e dal WFM in occasione del 75° anniversario della Dichiarazione di Montreux e tenutosi a Bruxelles l'8 dicembre del 2022. In quella circostanza, il Presidente del WFM ha ammesso che quest'ultimo è ancora alla ricerca di una linea politica.

[16] Il paragrafo riprende, in gran parte, l'intervento fatto nel corso della sessione dedicata alla "*UEF-WFM cooperation*" nell'ambito dell'evento relativo al 75° anniversario della Dichiarazione di Montreux.

cosa, sia pure per ragioni diverse, vale per gli Stati Uniti, potenza in declino ed incapace, ieri, di assicurare l'ordine economico-finanziario e, oggi, l'ordine politico-militare. Inoltre, come già osservato, la tradizionale politica atlantica *bipartisan* è diventata oggetto di contesa politica ed è per questo che sembra poco realistico che gli USA si facciano promotori di un nuovo ordine mondiale, assumendosene la responsabilità. L'unica iniziativa che gli USA hanno preso recentemente, e che conferma il loro declino, è la proposta di un'alleanza tra le democrazie[17], la quale, più che l'indicazione della volontà di procedere verso un sistema mondiale che tenga conto delle potenze emergenti, sembra piuttosto un segnale di ripiegamento.

L'unico attore che può modificare gli attuali equilibri di potere e prendere l'iniziativa per un nuovo ordine mondiale è l'UE, la quale può sfruttare un cambiamento che si è avuto nei rapporti tra Stati alla fine della Seconda guerra mondiale. Come sanno i federalisti e come insegna la storia, i rapporti tra Stati sono sempre stati caratterizzati da politiche volte a conseguire una posizione di egemonia rispetto agli altri Stati o una situazione di equilibrio che impedisse l'emergere di una potenza egemone. A partire dalla fine della Seconda guerra mondiale, si è però aperta una terza possibilità. A Bretton Woods, nel 1944, su iniziativa americana, si è deciso di dar vita ad istituzioni multilaterali che consentissero il superamento della tradizionale alternativa tra equilibrio o egemonia. Anche se il funzionamento delle istituzioni multilaterali non è al riparo dall'evoluzione dei rapporti di potere tra le principali potenze che ne fanno parte, la decisione di istituirle ha aperto una breccia nella tradizionale politica tra Stati e l'UE è l'unico attore che, per interesse ed inclinazione, può operare per rafforzarle.

L'UE, però, per essere un interlocutore credibile su scala mondiale, non deve limitare la sua politica estera alla politica commerciale o a quella degli aiuti allo sviluppo, ma deve assumersi responsabilità autonome anche nel settore militare ed avere una politica estera che, se necessario, comporti il ricorso alla forza. Come ha affermato Josep Borrell nel corso di un'audizione al Parlamento europeo, nell'ottobre 2019, "the EU has to learn to use the language of power"[18]. In una fase iniziale, per eserci-

---

[17] Per una critica dell'idea di un'alleanza delle democrazie, v.: C. A. Kupchan, *Minor League, Major Problems (The Case Against a League of Democracies)*, Foreign Affairs, novembre/dicembre 2008, https://www.foreignaffairs.com/world/minor-league-major-problems.

[18] European Parliament, *Hearing with High Representative/Vice-President-designate Josep Borrel*, 7 October 2019, https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190926IPR62260/hearing -with-high-representative-vice-president-designate-jo-

tare questa politica, e come dimostra il precedente americano della *dual army*[19], sarà sufficiente che vi sia una forza militare europea, anche di dimensioni limitate, purché sia indipendente dalle forze armate nazionali, le quali potranno integrare, se e quando necessario, quella europea. Negli ultimi anni, molti passi sono stati fatti ed altri si stanno facendo, come la decisione di istituire una forza di dispiegamento rapido che prenderà avvio nel corso del 2023 e sarà operativa nel 2025. Questo consente di cominciare a riflettere sulla direzione che potrà essere esercitata l'influenza europea, tenuto conto che l'UE è favorevole ad un rafforzamento delle istituzioni multilaterali e delle integrazioni regionali.

La strada verso la federazione mondiale è più lunga di quanto inizialmente si poteva prevedere, ma soprattutto, richiede un approccio realistico che, singolarmente, si richiama al testo della risoluzione con la quale Autonomia federalista si era presentata al Congresso del Movimento Federalista europeo sovranazionale, tenutosi a Montreux nel 1964 e con la quale si sollecitava l'impegno europeo a favore delle federazioni regionali, in particolare quella africana[20]. Il fatto che l'Africa sia il continente al centro dell'interesse, non solo dell'UE, ma anche delle principali potenze mondiali (Cina, USA e Russia), è oggetto della cronaca politica (e militare) quotidiana. Un recente esempio di questo interesse è quello manifestato dagli Stati Uniti che, nel corso del vertice con i capi di governo africani tenutosi il 13-15 dicembre 2022, hanno proposto l'ingresso dell'UA in quanto tale nel G20 e nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite[21].

Il Commissario europeo Paolo Gentiloni, da parte sua, intervenendo al convegno *Med-Dialogues* del 2-3 dicembre 2022, organizzato dal Ministero degli Affari esteri italiano, ha affermato che "le relazioni con i Paesi del Mediterraneo e dell'Africa per l'UE rappresentano il futuro, e per questo dobbiamo avere una visione che affronti non solo le emergenze, per esempio la crisi alimentare e quella energetica, ma che preveda investimenti strategici come Unione e non come singoli Stati

---

sep-borrell.

[19] V. Camporini, D. Moro, *Verso la "dual army" europea: la proposta SPD del 28° esercito*, Commento n. 201, Centro Studi sul Federalismo, novembre 2020, https://www.csfederalismo.it/it/pubblicazioni/commenti/verso-la-dual-army-europea-la-proposta-spd-del-28-esercito.

[20] Il testo della posizione congressuale è riportato in: Mario Albertini, *Tutti gli scritti, vol. IV (1962-1964)*, Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 595-597.

[21] La proposta è stata presentata nel corso del summit che gli USA hanno organizzato con 49 capi di governo africani il 13-15 dicembre 2022: https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/12/15/vision-statement-for-the-u-s-africa-partnership/.

membri". Se, pertanto, e come si ritiene qui, quest'affermazione è l'espressione di un concreto interesse europeo nei confronti del continente africano, si tratta di vedere quali possono essere le politiche che l'UE può promuovere nei confronti dell'Africa.

I paesi del continente africano hanno firmato molti trattati che riguardano l'unificazione economico-monetaria del continente, ma questi trattati non sono mai stati ratificati da tutti i paesi che fanno parte dell'Unione Africana (UA) – compreso il più recente trattato per l'istituzione dell'*African Continental Free Trade Area* (AfCFTA) – e non possono quindi entrare in vigore. In linea generale, i paesi che non li hanno ratificati i sono quelli coinvolti in guerre locali o guerre civili. Questo significa – come dimostra la stessa esperienza europea – che la sicurezza interna e nei rapporti tra Stati africani è la condizione decisiva perché il continente africano possa procedere gradualmente verso la propria unificazione. Da questo punto di vista, l'UE può svolgere un ruolo essenziale, come dimostra il fatto che la maggior parte delle operazioni civili e militari condotte dall'UE, quasi sempre su mandato delle Nazioni Unite, riguardano il continente africano.

Come ricorda un recente *paper* del SIPRI[22], queste operazioni hanno evidenziato dei punti di debolezza, ma il rapporto non mette in luce quelli che sono i limiti politici di queste iniziative europee: esse intervengono per eccezione, cioè quando i problemi sono già scoppiati e raramente si coinvolge l'UA in quanto tale o le organizzazioni regionali africane[23]. Ma soprattutto si tratta di interventi che non sono legati ad un progetto politico condiviso con l'UA e che riguardi il futuro economico dell'Africa. Si tratterebbe quindi di vedere a quale progetto di lungo termine si può collegare una politica di sicurezza congiunta tra UE e UA e l'indicazione migliore proviene dal contenuto della dichiarazione dei Ministri delle finanze dei paesi africani a seguito dell'incontro con l'*Economic Commission for Africa* delle Nazioni Unite tenutasi il 1° ottobre 2021 ad Addis Abeba.

Nella dichiarazione si afferma che "African ministers also seized the opportunity to call for the establishment of a global price on carbon

[22] Stockholm international peace research institute (SIPRI), *EU military training missions: a synthesis report*, Maggio 2022, in: https://www.sipri.org/publications/2022/other-publications/eu-military-training-missions-synthesis-report.

[23] Un primo passo in questa direzione è la recente missione militare dell'UE denominata *European Union Military Partnership Mission* (EUMPM) nel Niger*: Council decision (CFSP) 2022/2444of 12 December 2022 on an European Union military partnership mission in Niger (EUMPM Niger)*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D2444&from=IT.

aligned to the Paris Agreement. African countries contribute the least to global emissions while also safeguarding some of the most important areas of biodiversity which are critical carbon sinks for all humanity. As such African countries should have the opportunity to leverage this critical role to raise financing to be invested in climate resilience and the green recovery to the benefit of their citizens"[24].

Si può quindi pensare che lo sviluppo sostenibile, da perseguirsi attraverso un prezzo mondiale del carbonio, possa essere il punto su cui vi può essere una convergenza di interessi tra UE e UA. L'UE ha sicuramente interesse a collaborare con l'UA al fine di diversificare la fonte di approvvigionamento di energia da fonti fossili, ma, soprattutto, a finanziare investimenti nel settore delle energie rinnovabili, senza di cui l'obiettivo europeo della transizione ad una economia europea *carbon free* entro il 2050 difficilmente potrà essere raggiunto. L'UA, da parte sua, ha interesse ad investimenti nel settore delle economie rinnovabili perché, come ha sottolineato il parlamentare europeo Brando Benifei, intervenuto al convegno di Torino, tenutosi il 22-23 ottobre 2022, dal titolo "*African European Youth Conference (AEYC) – Designing a youth inclusive future for Africans and Europeans*", il continente africano può essere il primo continente, su scala mondiale, a perseguire "l'obiettivo del suo sviluppo senza passare dall'impiego dell'energia da fonti fossili"[25]. Pertanto, UE e UA potrebbero, ad esempio, concordare l'introduzione di un "*Carbon Border Adjustment Mechanism*" euro-africano come passo verso l'adozione di un prezzo mondiale del carbonio. In questo quadro politico-economico, potrebbe svilupparsi anche un'intesa euro-africana per una comune politica di sicurezza.

Nel corso del 2022, sono state avviate dai federalisti europei e mondiali le prime iniziative euro-africane sul tema della sicurezza e dello sviluppo sostenibile. In particolare, in collaborazione con l'UEF e il WFM sono stati promossi un paio di convegni sul tema della sicurezza del continente africano. Il primo è stato un webinar, dal titolo "*Towards a comprehensive strategy for Africa: some proposals*", che si è tenuto il 9 febbraio, poco prima del vertice UE-UA di Bruxelles. Il webinar è stato organizzato in collaborazione con l'UEF, il WFM e l'Ufficio

---

[24] Economic Commission for Africa, ECA, *African Ministers of Finance and IMF discuss changes needed to global financial architecture to support economic recovery on the continent*, https://www.uneca.org/stories/eca%2C-african-ministers-of-finance-and-imf-discuss-changes-needed-to-global-financial.

[25] V. A. Majocchi, *Europa-Africa: una partnership per uno sviluppo sostenibile*, Policy paper CSF, n. 50, aprile 2022, https://www.csfederalismo.it/images/policy_paper/CSF_PP50_Majocchi_EUROPA_E_AFRICA_Apr2022.pdf.

del dibattito del MFE di Torino e vi hanno partecipato circa 40 persone. Il secondo evento, già ricordato prima, è stato l'*African European Youth Conference*. Quest'ultimo, promosso dall'associazione *Youth for Intra-Dialogue on Europe and Africa* (Y-IDEA), cui il Centro Studi sul Federalismo ha dato il suo contributo, è stato sostenuto, tra gli altri, dal Parlamento europeo e dalla Commissione europea, ed ha visto la partecipazione di 250 giovani in presenza ed oltre 50 da remoto. Altre iniziative con gruppi giovanili africani sono state promosse su iniziativa del Vicepresidente della JEF, Juuso Järviniemi, mentre alcuni giovani federalisti europei hanno dato vita all'associazione, già menzionata, *Youth for Intra-Dialogue on Europe and Africa*.

Queste iniziative hanno consentito di stabilire rapporti di collaborazione con interlocutori africani interessati a lavorare attorno all'idea di sostenere il continente africano a fare passi avanti verso l'istituzione di una federazione africana, come tappa verso l'obiettivo di una federazione mondiale ed unico modo di consentire ai cittadini africani di parlare con una sola voce in un quadro mondiale in profonda mutazione. Questo diffuso interesse è anche un segnale interessante del fatto che esistono le condizioni perché UEF e WFM promuovano iniziative come potrebbe essere l'istituzione di una Comunità euro-africana per la sicurezza marittima[26], oppure l'istituzione di una *border carbon tax* euro-africana, e che potrebbero forse beneficiare del sostegno delle istituzioni europee, così come è stato per la campagna per la Corte penale internazionale.

Domenico Moro

[26] C. Gritella, *EU-AU at Sea: Towards a Euro-African Maritime Security Organisation?*, Research paper, CSF, ottobre 2021: https://www.csfederalismo.it/images/2021/05/PDF/CSF-RP_EU-AU-Maritime-Security_C-Gritella_Oct2021.pdf.

I documenti

In ricordo della figura di Karl Lamers, scomparso quest'anno, Il Federalista ripubblica il documento presentato al Bundestag il 1° settembre 1994 da Wolfgang Schäuble e da Karl Lamers a nome del gruppo CDU/CSU sulla creazione di un nucleo federale all'interno dell'Unione europea, tuttora un contributo fondamentale e imprescindibile al dibattito sull'integrazione differenziata e sull'Europa a due velocità.

RIFLESSIONI SULLA POLITICA EUROPEA

I. Situazione

Lo sviluppo del processo di unificazione europea è entrato in una fase critica. Se entro due-quattro anni non si trova una soluzione alle cause di tale inquietante evoluzione, anziché indirizzarsi verso la maggiore convergenza prevista dal Trattato di Maastricht, l'Unione rischia di imboccare inesorabilmente la via di una formazione più debole, limitata essenzialmente ad alcuni aspetti economici e composta da diversi sottogruppi. Tale zona di libero scambio "migliorata" non potrebbe consentire alla società europea di superare i problemi esistenziali e le sfide esterne che si trova ad affrontare.

Le cause principali sono:

— sovra-estensione delle istituzioni, create per sei Stati, ma chiamate a funzionare con dodici e presto (presumibilmente) con 16 membri;
— crescente divergenza degli interessi basati su un diverso grado di sviluppo socio-economico e capace di occultare la fondamentale comunanza di interessi;
— diversa percezione delle priorità interne e soprattutto esterne (ad esempio, Maghreb, Europa dell'Est) in seno all'Unione europea che si estende da Capo Nord a Gibilterra;

— profondo mutamento economico-strutturale, caratterizzato da una massiccia disoccupazione – impossibile da superare a breve termine – e che minaccia i sistemi sociali, già duramente provati, e la stabilità della società. Tale crisi non è che un aspetto della crisi generale che ha colpito la civiltà occidentale;
— rafforzamento del nazionalismo "regressivo" in (quasi) tutti gli Stati membri, a causa dei problemi interni dello sviluppo delle società moderne e delle minacce esterne, quali la migrazione. I gravi timori inducono a ricercare, se non le soluzioni, almeno un rifugio, nel ritorno al nazionalismo e nello Stato-nazione;
— massiccio intervento ed evidenti debolezze di alcuni governi e parlamenti nazionali di fronte ai problemi menzionati;
— questione aperta – se non altro per quanto concerne la data e le modalità – dell'integrazione nell'Unione europea degli Stati dell'Europa centrale (e orientale), sfida lanciata agli attuali Stati membri e banco di prova non solo per quanto riguarda il contributo che essi desiderano e possono apportare, ma anche per quanto concerne la loro auto-definizione, morale e spirituale. La risposta dell'Unione confermerà o meno la sua capacità e determinazione a diventare l'asse portante dell'ordine continentale, a fianco di una Russia democratica, dalla rinnovata stabilità, mantenendo tuttavia l'alleanza con gli Stati Uniti.

II. L'interesse della Germania

Considerata la sua posizione geografica, la sua estensione e la sua storia, la Germania è particolarmente interessata a fare in modo che l'Europa non subisca l'effetto di forze centrifughe che la releghino di nuovo in una scomoda posizione intermedia.

Questa posizione tra l'Est e l'Ovest le ha impedito in passato di dare al suo ordine interno un orientamento inequivocabile e di trovare un equilibrio stabile e duraturo nelle relazioni con l'esterno. I tentativi della Germania di superare, con la conquista egemonica, questa situazione che la poneva al centro di tutti i conflitti europei, si sono risolti in un fallimento. La catastrofe militare, politica e morale del 1945 conseguente all'ultimo di tali tentativi, non solo ha reso la Germania consapevole dell'insufficienza delle sue forze, ma ha fatto nascere la convinzione che la sicurezza può essere realizzata solo a costo di una profonda modifica del sistema statuale in Europa, che renda inconcepibili le aspirazioni egemoniche, spogliandole di qualsiasi attrattiva.

Tale convinzione è ormai divenuta la massima ispiratrice della politica tedesca. Perciò il problema della "sicurezza nei confronti della Germania" è stato risolto tramite la "sicurezza con la Germania". Questo nuovo sistema, in grado di coniugare il controllo della Germania da parte dei suoi interlocutori con il controllo di questi ultimi da parte della Germania, è stato possibile solo perché la parte occidentale della Germania è divenuta indispensabile alla salvaguardia della sicurezza dell'Occidente nei confronti dell'Unione Sovietica e perché, in campo militare, la NATO, sotto la direzione degli Stati Uniti, si è dichiarata pronta ad assumere questo duplice compito dell'integrazione della Germania. Sul piano economico e sempre più sul piano politico, si è pervenuti ad una soluzione con l'integrazione della Germania nella Comunità/Unione europea. Da ciò deriva la necessità di creare istituzioni comuni per la gestione delle sempre più intricate relazioni europee (occidentali). All'interno di tale sistema, la relativa superiorità economica della Germania, anziché tradursi in un predominio di tale paese, si rivelava benefica per tutti. Così, per la prima volta nella sua storia, la Germania – per lo meno la maggior parte di essa – diventa parte integrante dell'Occidente, sia per quanto concerne il suo ordine interno, sia per il suo orientamento verso l'esterno. Per la Germania, l'unica alternativa è questo sistema postbellico straordinariamente stabile e sperimentato, dato che, a seguito del confronto Est-Ovest e della sconfitta totale della Germania nel 1945, non si poteva parlare di una politica tedesca autonoma nei confronti dell'Est, né tantomeno di un suo orientamento verso l'Est.

Ora che è stato superato il conflitto Est-Ovest, bisogna trovare un ordine stabile anche per la parte orientale del continente, ricerca di particolare interesse per la Germania: considerata la sua situazione, sarebbe infatti la prima a subire gli effetti diretti dell'instabilità dei paesi dell'Est. L'unica soluzione in grado di impedire il ritorno all'instabile sistema prebellico che relegava la Germania in una scomoda posizione tra Est e Ovest, consiste nell'integrare i paesi vicini del Centro e dell'Est nel sistema europeo (occidentale) postbellico, mantenendo al tempo stesso un'ampia intesa con la Russia. Bisogna assolutamente impedire che si crei di nuovo quel vuoto nel cuore dell'Europa che ne minaccerebbe la stabilità. Se l'integrazione europea (occidentale) non si evolvesse in tal senso, la Germania potrebbe, per effetto della necessità di sicurezza, essere condotta o costretta a definire per proprio conto, e facendo ricorso a mezzi tradizionali, la stabilità nell'Est europeo. Tale compito sarebbe ben al di sopra delle

sue forze e comporterebbe lo sgretolamento della coesione in seno all'Unione europea, tanto più che è ancora presente ovunque il ricordo di un passato in cui la politica verso l'Est consisteva essenzialmente, per la Germania, in una cooperazione con la Russia a scapito degli Stati situati tra questi due paesi. Di conseguenza, è di fondamentale interesse per la Germania che l'Unione si allarghi ad Est, ma anche che si approfondisca, in quanto l'approfondimento costituisce il presupposto stesso dell'allargamento. Senza un consolidamento interno, l'Unione non sarebbe in grado di far fronte agli immensi compiti che scaturiscono dall'estensione verso Est e rischierebbe di crollare, per tornare ad essere un debole raggruppamento di Stati incapace di soddisfare il bisogno di stabilità della Germania. Tale interesse alla stabilizzazione, proprio della Germania, è, in linea di principio, identico a quello dell'Europa nel suo complesso.

Per la sua posizione, la sua estensione ed i suoi stretti rapporti con la Francia, la Germania ha una particolare responsabilità nei confronti dell'integrazione della parte orientale dell'Europa e l'opportunità di svolgere un ruolo determinante nella promozione di uno sviluppo foriero di benefici sia per la Germania che per l'Europa.

L'avvento della Germania alla presidenza dell'Unione, il primo luglio 1994, segna per questo paese l'avvio degli immensi sforzi necessari, a lungo termine, per raggiungere tale obiettivo.

III. Che cosa fare? Proposte

L'obiettivo sopra indicato può essere raggiunto solo tramite una combinazione di diversi provvedimenti, sia in ambito istituzionale, sia in diversi ambiti politici. Si propongono, di seguito, cinque provvedimenti interdipendenti e che costituiscono un complesso unitario:

— sviluppo istituzionale dell'Unione, realizzazione del principio di sussidiarietà, che comprende anche un nuovo trasferimento di competenze ai livelli inferiori;
— rafforzamento del nucleo duro dell'UE;
— miglioramento qualitativo dei rapporti franco-tedeschi;
— rafforzamento della capacità d'azione dell'Unione in materia di politica estera e della sicurezza;
— allargamento dell'Unione all'Est.

Ovviamente, la lotta contro la criminalità organizzata, la realizzazione di una politica comune per le migrazioni, la lotta alla disoccupazione, una politica sociale comune, la competitività dell'Europa e la

protezione dell'ambiente, sono di importanza decisiva soprattutto per la percezione dell'Unione da parte dei cittadini europei.

1. *Sviluppo istituzionale*.

Lo sviluppo istituzionale dell'UE da parte della Conferenza intergovernativa del 1996, deve basarsi sui seguenti principi:

— l'obiettivo deve essere il rafforzamento della capacità d'azione dell'UE e il rafforzamento delle sue basi democratiche e federali;
— a tal fine, bisogna trovare una risposta al problema costituzionale, vale a dire alla questione di sapere chi deve fare che cosa. Questa risposta deve essere oggetto di un documento quasi-costituzionale che delimiti chiaramente le competenze dell'Unione europea, dei suoi Stati membri e delle regioni, definendo le idee fondamentali su cui si basa l'Unione;
— questo documento deve ispirarsi al modello dello Stato federale e al principio di sussidiarietà, per quanto concerne non solo la delimitazione delle competenze, ma anche il problema di sapere se certi compiti debbano essere assunti dai pubblici poteri, inclusa l'Unione, o se, invece, debbano essere riservati ad associazioni. La Germania, che ha chiesto l'inserimento del principio di sussidiarietà nel Trattato di Maastricht ed ha una certa esperienza in merito, è chiamata ad avanzare proposte concrete non solo in merito all'applicazione del principio di sussidiarietà ai futuri provvedimenti dell'UE, ma anche in merito all'adattamento degli attuali regolamenti a questo principio;
— tutte le attuali istituzioni, Consiglio, Commissione, presidenza e Parlamento europeo, devono essere riformate. Sono già state avanzate numerose proposte al riguardo, tra le quali quella del gruppo parlamentare CDU/CSU. Le riforme devono tendere ad un nuovo concetto di equilibrio istituzionale, che conferisca progressivamente al Parlamento il carattere di organo legislativo, con pari diritti rispetto al Consiglio. Quest'ultimo è chiamato ad assumere, oltre ad altri compiti di natura essenzialmente intergovernativa, il ruolo di seconda Camera, vale a dire di Camera degli Stati, mentre la Commissione agirà in qualità di governo europeo.

Oltre ad incrementare l'efficacia, la democratizzazione dell'Unione deve costituire il principio centrale, applicabile anche e soprattutto al Parlamento europeo, che del resto dovrebbe essere invitato sin d'ora ad agire in stretta collaborazione e con piena fiducia per preparare la Conferenza intergovernativa del 1996. Parallelamente, e non priorita-

riamente, è bene attribuire un ruolo importante alla partecipazione dei parlamenti nazionali alla formazione della volontà politica in Europa. Trattandosi del Consiglio, il termine democratizzazione è sinonimo di migliore equilibrio tra il principio di uguaglianza di tutti gli Stati membri, da un lato, e la ripartizione dei voti in rapporto al numero di abitanti, dall'altro.

Lo sviluppo futuro delle istituzioni dell'UE deve coniugare coerenza e consistenza, elasticità e flessibilità.

Le istituzioni dell'Unione devono essere sviluppate in modo da presentare un'elasticità capace di compensare le tensioni, inevitabili in una Comunità che si estende da Capo Nord a Gibilterra, e raggiungere una differenziazione adeguata alle diverse capacità (e volontà) di integrazione degli Stati. D'altra parte, devono essere sufficientemente stabili per consentire un rafforzamento della capacità d'azione dell'Unione di fronte a sfide particolarmente importanti.

Nonostante le notevoli difficoltà giuridiche e pratiche, l'idea di "geometria variabile" e di un'Europa "a più velocità" dovrebbe essere fatta propria ed istituzionalizzata, per quanto possibile, nel Trattato sull'Unione o nel documento quasi-costituzionale sopra citato. Altrimenti, l'Unione si limiterà ad una cooperazione intergovernativa favorevole ad una "Europa alla carta". In tale contesto si colloca anche il problema di sapere se, in caso di emendamento del Trattato di Maastricht, il principio dell'unanimità enunciato dall'articolo N debba essere sostituito da un quorum da specificare. È fondamentale che nessun paese possa opporre il proprio veto, bloccando così gli sforzi di altri paesi, più idonei e determinati ad aumentare la propria cooperazione e integrazione.

Lo sviluppo di un approccio flessibile all'integrazione prevista dal Trattato di Maastricht per l'Unione monetaria e già attuata al di fuori del Trattato nell'ambito dell'Accordo di Schengen, appare ancor più necessario in quanto le difficoltà dello sviluppo istituzionale sopra citato, già immense nell'attuale situazione, non sono destinate a diminuire in futuro, come hanno indicato i negoziati sull'adesione all'Unione degli Stati dell'EFTA. Sarebbe già un ottimo risultato riuscire ad evitare il ristagno e quindi il regresso del processo di integrazione.

2. *Rafforzamento del nucleo duro dell'UE.*

Oltre al miglioramento dell'efficacia decisionale in seno all'Unione europea e alla democratizzazione della formazione della volontà politica, il nucleo duro già costituito dai paesi impegnati sul fronte dell'integrazione e pronti a cooperare, necessita di un ulteriore rafforzamento.

Attualmente, questo nucleo duro comprende cinque o sei paesi, ma non deve essere chiuso, deve anzi essere aperto ai paesi membri desiderosi e capaci di soddisfarne le esigenze.

Il compito del nucleo duro è di opporre un centro consolidato alle forze centrifughe determinate dal costante allargamento, al fine di impedire uno sviluppo divergente tra un gruppo Sud-Ovest, più incline al protezionismo e diretto in un certo senso dalla Francia e un gruppo Nord-Est, favorevole al libero scambio a livello mondiale e diretto in un certo senso dalla Germania.

A tal fine, i paesi del nucleo duro non devono solo partecipare a tutti i campi della politica, ma devono anche orientare di comune accordo e più risolutamente, la loro azione in senso comunitario e lanciare più iniziative comuni, volte alla promozione dello sviluppo dell'Unione. Di conseguenza, il Belgio, il Lussemburgo e i Paesi Bassi devono consolidare la loro associazione alla cooperazione franco-tedesca, tanto più che i Paesi Bassi hanno rivisto il loro scetticismo sulla funzione di questi due paesi in quanto forza motrice dell'integrazione europea. La cooperazione tra i paesi del nucleo duro deve concentrarsi in particolare nei settori aggiunti ai Trattati di Roma dal Trattato di Maastricht.

Anche in ambito monetario si nota l'emergere di un nucleo duro, costituito da questi cinque paesi. Con la Danimarca e l'Irlanda, questi paesi sono i più vicini ai criteri di convergenza stabiliti dal Trattato di Maastricht. Ciò assume un'importanza particolare, in quanto l'Unione monetaria costituisce il nucleo duro dell'Unione politica (e non un elemento supplementare dell'integrazione, come è opinione diffusa in Germania). Se l'Unione monetaria dovrà essere effettuata nel rispetto del calendario previsto, all'inizio sarà applicata solo ad un gruppo ristretto di paesi – conformemente all'alternativa prevista dal Trattato di Maastricht. Anche in questo caso, quindi, sarà realizzata solo se il nucleo duro dei Cinque vi si dedicherà sistematicamente e con determinazione. A tal fine, essi dovrebbero provvedere a stabilire, nei seguenti campi:

— politica monetaria,
— politica fiscale e di bilancio,
— politica economica e sociale,

un maggiore coordinamento, volto alla creazione di una politica comune e di conseguenza – indipendentemente dalle decisioni formali del 1997 e del 1999 – porre le basi, in questo lasso di tempo, di un'unione monetaria in seno al gruppo.

Il gruppo del nucleo duro in Europa deve convincere tutti i membri dell'UE – in particolare l'Italia, membro fondatore, oltre alla Spagna e

naturalmente alla Gran Bretagna – della sua volontà di integrarli non appena avranno risolto alcuni dei loro attuali problemi e nella misura in cui essi stessi intendono assumere gli impegni citati. La formazione di un nucleo duro non è un obiettivo in sé, bensì un mezzo per conciliare obiettivi contraddittori: approfondimento ed allargamento dell'Unione europea.

3. *Nuovo stadio qualitativo dei rapporti franco-tedeschi*.

I rapporti franco-tedeschi devono entrare in un nuovo stadio qualitativo affinché il processo storico dell'unificazione europea raggiunga il suo obiettivo politico e non si limiti a segnare il passo. Per questo motivo, nessuna azione significativa deve essere intrapresa nei campi della politica estera ed europea senza una previa concertazione franco-tedesca. Lasciato alle spalle il conflitto Est-Ovest, l'importanza della cooperazione franco-tedesca, lungi dall'essere diminuita, assume oggi maggiore rilievo che in passato.

La Francia e la Germania costituiscono il centro del nucleo duro. Fin dall'inizio, questi due paesi sono stati il motore del processo di unificazione europea. Il loro rapporto privilegiato viene ora messo alla prova: infatti, esso lascia anche trasparire i segni della divergenza di interessi e di percezione di cui si è detto e, quindi, il pericolo di uno sviluppo divergente. In Francia si teme che il processo di allargamento verso Nord, soprattutto l'adesione dell'Austria e, più tardi, il processo di allargamento verso Est, possano portare ad un debole raggruppamento di Stati nel quale la Germania vedrebbe notevolmente rafforzato il proprio potere, venendo così ad assumere una posizione centrale. Per quanto riguarda la Francia, è quindi di vitale importanza un approfondimento dell'Unione, prima ancora di un suo allargamento. Ormai, di fronte ad una Germania unificata e – cosa ancora più importante in tale contesto – di fronte ad una Germania che può di nuovo intraprendere una politica attiva ad Est e godere della stessa libertà di azione dei suoi interlocutori occidentali, la vecchia questione posta all'inizio del processo di unificazione europea – inizialmente limitata all'Europa occidentale – di sapere come integrare una Germania forte nelle strutture europee, si ripropone sotto una nuova veste, che poi è quella reale.

Soprattutto per quanto riguarda i rapporti franco-tedeschi, è importante che tale questione venga posta in modo chiaro, al fine di evitare malintesi e diffidenza.

Innanzitutto va sottolineato, cosa altrettanto importante per la Germania, che la volontà dei suoi vicini dell'Est (quanto quella degli Stati

dell'EFTA) di aderire all'UE trae ispirazione, in misura non trascurabile, dal loro desiderio di affrancarsi da un'eccessiva dipendenza dalla Germania, desiderio che può realizzarsi solo nell'ambito di una Comunità che rappresenti qualcosa di più di una zona di libero scambio.

Naturalmente, il fattore decisivo è rappresentato dal fatto che la Germania dimostri, con la sua politica, di aderire strenuamente all'obiettivo di un'Europa forte, capace di agire e integrata. (La Germania ritiene di averne dato la prova da lungo tempo, ma, come mostrano le critiche rivolte al suo comportamento in occasione dell'adesione dei paesi scandinavi e dell'Austria, non tutti condividono tale opinione). La Germania deve fornire questa prova nell'ambito delle sue proposte per sviluppare l'Unione sul piano istituzionale e politico, ancor prima dell'allargamento, ma anche in questa prospettiva.

Se la Germania deve presentare la sua posizione chiaramente e senza equivoci, la Francia, a sua volta, è chiamata a fare altrettanto. Essa deve correggere l'impressione data: benché, in effetti, non vi siano dubbi sul suo desiderio di fondo di perseguire l'integrazione europea, essa si mostra sovente indecisa quando si tratta di prendere misure concrete a tale scopo, poiché persiste l'idea che sia impossibile rinunciare alla sovranità dello Stato nazionale, quando essa non rappresenta ormai da tempo che un vuoto involucro.

Data l'importanza dell'Unione monetaria, soprattutto per le relazioni franco-tedesche, è necessario – accanto ai lavori preparatori per il nucleo duro – superare le divergenze d'opinione tra la Francia e la Germania sulle questioni economico-politiche essenziali, come quelle relative alla "politica industriale" ed alla legislazione in materia di concorrenza. In questo contesto, sarebbe altamente desiderabile pervenire ad un accordo sulla creazione di un ufficio dei cartelli dell'Unione. Inoltre, si impone un chiarimento sugli obiettivi a lungo termine della PAC e sulle caratteristiche fondamentali della futura organizzazione finanziaria dell'Unione.

Lo stesso dicasi a proposito delle frequenti divergenze tra la Francia e la Germania sul problema centrale della difesa europea e del suo rapporto con la NATO (come sta accadendo nell'ambito della discussione sulle modalità per realizzare la decisione relativa al Gruppo di forze inter-armate multinazionali, presa al Vertice della NATO nel gennaio 1994).

Poiché si tratta di due problemi cruciali, i Consigli franco-tedeschi corrispondenti (Consiglio economico e sociale e Consiglio della difesa) dovrebbero proporsi come un forum per una discussione sui principi, obiettiva e svincolata da ogni dottrina definita.

Più che mai, il rapporto con la Francia costituisce per la Germania un indicatore della propria profonda appartenenza alla cultura politica dell'Occidente, contrapposta alla tendenza, che sta riguadagnando terreno soprattutto negli ambienti intellettuali, favorevole ad una *Sonderweg*, una specifica via tedesca. Ciò è ancor più vero in quanto gli USA non possono svolgere il loro ruolo tradizionale, ora che il conflitto Est-Ovest è un ricordo del passato. Un dialogo serio e aperto sui concetti che favoriscono tali tendenze e sui sentimenti e i risentimenti reciproci nei rapporti franco-tedeschi, è necessario tanto quanto il rafforzamento della cooperazione politica tra i due paesi.

4. *Rendere l'Unione capace d'agire nel campo della politica estera e della sicurezza*.

Un considerevole aumento della capacità d'azione dell'Unione nel campo della politica estera e della sicurezza è di importanza capitale per il futuro.

Gli Stati nazionali europei non sono più in grado di garantire da soli la propria sicurezza, soprattutto da quando si è assistito al risorgere in Europa dei problemi relativi alla sicurezza che si credevano risolti da molto tempo, considerato che dalla fine del confronto Est-Ovest, gli Stati Uniti non assicurano la propria assistenza per tutti i tipi di conflitto. La capacità di garantire la propria sicurezza, la capacità di difendersi, costituisce la condizione e l'essenza stessa della sovranità degli Stati.

Ciò è altrettanto vero per l'Unione europea, in quanto comunità di Stati, poiché questi possono garantire la loro sovranità soltanto all'interno della Comunità. Ora, poiché la coscienza della propria sovranità è il fattore determinante del rapporto che i popoli stabiliscono al loro interno e nei confronti degli altri, la capacità di difesa comune di questa comunità europea di Stati costituisce un fattore inalienabile per la stabilizzazione di una identità propria dell'UE, che sappia nel contempo lasciare ad ogni Stato membro lo spazio per la salvaguardia della sua identità.

Nei pochi anni trascorsi dalla fine del conflitto Est-Ovest, la definizione di una politica estera e della sicurezza comune dell'Unione si è rivelata molto più importante ed urgente di quanto previsto nel Trattato di Maastricht. Persino i paesi membri più grandi non sono in grado di far fronte alle sfide esterne. Tutti i sondaggi mostrano che la grande maggioranza dei cittadini vuole una politica estera e della sicurezza comune. Tuttavia, la loro adesione al processo di integrazione europea si è nettamente indebolita a causa della reazione insufficiente dell'Unione

agli sviluppi drammatici che si sono avuti nella parte orientale dell'Europa. Il problema dello statuto dei futuri membri in materia di politica della sicurezza è determinante per il carattere politico e per l'organizzazione politica generale del continente.

L'azione dell'Unione europea in materia di politica estera e della sicurezza deve essere fondata su un principio strategico che definisca con la massima chiarezza gli interessi e gli obiettivi comuni, fissando le condizioni e le procedure, oltre agli strumenti politici, economici e finanziari. I campi prioritari della politica estera e della sicurezza comune sono i seguenti:

— politica comune volta a stabilizzare l'Europa centrale e orientale;
— sviluppo di rapporti con la Russia miranti a stabilire un'ampia intesa;
— politica comune nell'area mediterranea, la cui stabilità rappresenta un interesse fondamentale non solo per i paesi che si affacciano sul Mediterraneo, ma anche per la Germania;
— messa a punto di un'intesa strategica con la Turchia;
— nuovo orientamento dei rapporti transatlantici.

I rapporti transatlantici rivestono particolare importanza, dato che comprendono l'insieme delle questioni relative alla politica estera e della sicurezza comune e richiedono perciò una politica comune dell'Unione europea e degli Stati Uniti. È altresì necessario intraprendere un'azione transatlantica concertata di fronte alle future sfide globali.

La messa a punto di una difesa europea comune è nettamente più urgente di quanto è previsto dal Trattato di Maastricht. Si tratta di una definizione "a termine"; ebbene, il momento opportuno è oggi. Le difficoltà interne tra paesi europei, oltre alle difficoltà emerse tra Europa e Stati Uniti in occasione della guerra nella ex-Jugoslavia, mettono in rilievo tutta l'urgenza di tale postulato. Bisogna inoltre raddoppiare gli sforzi per realizzare la difesa comune europea, dato che gli europei sono chiamati ad assumere una responsabilità molto più ampia per la loro sicurezza, per quanto riguarda le misure atte a mantenere o stabilire la pace e ancor più per quanto attiene allo statuto dei futuri membri dell'Unione in materia di sicurezza. In una comunità di Stati concepita in termini di unione, tutti i membri devono beneficiare di uno stesso statuto per quanto riguarda la sicurezza esterna. È una condizione preliminare alla qualità di membro. Di conseguenza, se ci si aspetta dagli Stati Uniti non solo che continuino ad onorare i loro obblighi sull'attuale terreno dell'Alleanza, ma che li estendano (per lo meno) ai paesi aderenti all'Unione, l'Europa stessa dovrebbe fornire il contributo più importante nel campo non nucleare.

In una prospettiva più a lungo termine, la NATO deve quindi essere trasformata in un'alleanza in seno alla quale abbiano lo stesso peso gli Stati Uniti e il Canada, da un lato, e l'Europa quale entità in grado di agire, dall'altro. È in questo senso che la Conferenza di revisione del 1996 deve riesaminare i rapporti UEO-UE, conformemente all'articolo J. 4, comma 6.

Rispetto all'attuale problema del riassetto delle relazioni fra l'UEO e la NATO per quanto riguarda i compiti non compresi nell'articolo 5 del Trattato di Washington (Gruppo di forze inter-armate multinazionale), bisogna trovare una soluzione che autorizzi gli europei, sulla base di una decisione *ad hoc* del Consiglio della NATO (presa dunque con la partecipazione degli USA), ad intraprendere azioni indipendenti, pur ricorrendo ai mezzi della NATO ed a componenti dei suoi stati maggiori. Come ha mostrato, ancora una volta, il recente discorso del presidente Clinton a Parigi, gli USA sono favorevoli ad una identità europea in materia di difesa, anzi, la pretendono.

Per essere attiva e fruttuosa, la politica estera e di sicurezza comune non può fare a meno di un vertice e di un coordinamento più agili ed efficaci. A tale scopo, bisognerà soprattutto istituire un nucleo di pianificazione della PESC altamente qualificato, incaricato esclusivamente di un'azione prospettica e che possa entrare in contatto diretto con gli organi decisionali nazionali.

NOTA — Le proposte tendenti alla creazione di un nucleo dell'Europa e ad un'ulteriore intensificazione della cooperazione franco-tedesca non significano abbandonare la speranza di vedere la Gran Bretagna assumere il suo ruolo "nel cuore dell'Europa" a integrazione di tale nucleo. Al contrario, si basano sulla certezza che uno sviluppo risoluto dell'Europa sia il mezzo migliore per influire favorevolmente sulla chiarificazione della posizione della Gran Bretagna nei confronti dell'Europa e sulla sua volontà di partecipare ad ulteriori progressi sulla via dell'integrazione.

5. *Allargamento all'Est.*

L'ammissione all'UE della Polonia, delle Repubbliche Ceca e Slovacca, dell'Ungheria (e della Slovenia) è prevista intorno al 2000 ed è legata ai quattro provvedimenti proposti in precedenza: pur dipendendo dalla loro realizzazione, ne è anche il fine ultimo.

La semplice certezza dell'ammissione in qualità di membro dell'UE e, a maggior ragione, l'adesione stessa sono di natura tale da permettere

una migliore promozione dello sviluppo politico ed economico di tali paesi rispetto agli aiuti esterni. Accanto a tale palese vantaggio politico-psicologico, l'adesione a tale scadenza comporta per i nuovi, come per i vecchi membri, impegni tali sul piano economico da rendere possibile il conseguimento dell'obiettivo solo con la combinazione di diversi provvedimenti. Si tratta non soltanto di avvicinare le legislazioni degli Stati aderenti, già prevista dai trattati europei, ma anche di realizzare delle riforme in diversi ambiti politici dell'Unione, soprattutto in agricoltura. Bisognerà, inoltre, prevedere periodi di transizione molto lunghi per l'adattamento economico, probabilmente differenti da paese a paese e basati sul concetto di "geometria variabile". In definitiva, non dovranno risultare da ambo le parti costi maggiori rispetto a quelli che deriverebbero da un'adesione più tardiva, poiché non bisogna dimenticare che più tardiva è l'adesione, maggiori sono i costi.

L'ammissione di questi paesi dovrà realizzarsi per tappe e con una cooperazione ancora più stretta. Ecco le proposte a tale riguardo:

— realizzazione sistematica dell'apertura del mercato stabilita dai trattati europei,
— armonizzazione delle politiche commerciali,
— promozione del libero scambio e della cooperazione fra i paesi riformatori,
— più ampia partecipazione degli Stati dell'Europa centrale ed orientale ad alcuni aspetti della PESC, per esempio, una cooperazione maggiormente multilaterale,
— trasposizione della cooperazione nel campo della politica della sicurezza, come convenuto nella dichiarazione del Kirchberg relativa alla "partnership associata" con l'UEO,
— partecipazione alla cooperazione in materia di politica interna e di disposizioni giuridiche rispetto alla politica degli stranieri, della migrazione, del diritto d'asilo, dei visti e dell'EUROPOL.

La partecipazione degli Stati dell'Europa centrale ed orientale all'Unione europea deve accompagnarsi ad una politica di *partnership* globale fra l'Unione e la Russia. Bisogna che la Russia acquisti la certezza – nella misura in cui sia possibile dall'esterno – di costituire il secondo pilastro politico del continente, a fianco dell'Unione europea. L'accordo di *partnership* e la cooperazione con la Russia rappresentano un primo passo importante in questo senso, che deve essere seguito da altri accordi in materia di politica della sicurezza, in rapporto all'adesione dei paesi dell'Europa centrale ed orientale all'UE/UEO e alla NATO.

La realizzazione del programma proposto nelle pagine precedenti

è il modo migliore per superare le incertezze dei cittadini sul processo di unificazione. Contrariamente alle dichiarazioni irrealistiche e pericolose, sia sul piano della teoria giuridica che sul piano politico, cui si abbandonano certi intellettuali – a volte anche certi politici dalla parola facile e male informati –, la grande maggioranza dei cittadini è perfettamente consapevole della necessità di un'Europa unita. I cittadini, però, pretendono, a giusto titolo, più democrazia, una più ampia pubblicità e trasparenza e soprattutto vogliono che l'Europa registri dei successi nei campi sopra menzionati. In fondo, i cittadini sanno molto bene che gli interessi della Germania possono essere realizzati solo nel quadro, nello spazio e per il tramite dell'Europa. In tal modo, la nazione non soltanto non si espone ad alcun danno, ma garantisce le sue fondamenta, nel momento stesso in cui garantisce il suo avvenire.

Wolfgang Schäuble e *Karl Lamers*

NOTIZIE SUGLI AUTORI

Federico Bonomi, membro del Comitato regionale lombardo del Movimento federalista europeo, dottorando in Scienza politica, Università LUISS Guido Carli, Roma.

Ian Cooper, Fellow presso il Brexit Institute della Dublin City University.

Raimondo Cagiano de Azevedo, membro del Comitato federale e Coordinatore dell'Ufficio del dibattito del Movimento federalista europeo, Presidente del Centro Italiano di Formazione Europea, Professore emerito di Demografia, Università di Roma "La Sapienza".

Federico Fabbrini, Professore ordinario di diritto dell'Unione europea presso la Dublin City University e Direttore Fondatore del Brexit Institute.

Piero Lazzari, membro del Comitato federale del Movimento federalista europeo

Lucio Levi, membro del Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti e del Movimento federalista europeo, già Professore associato di Scienza Politica, Università di Torino.

Fabio Masini, vice-Presidente del Movimento europeo Italia, membro del Comitato federale del Movimento federalista europeo, Professore associato di Storia del Pensiero economico, Università di Roma 3.

Guido Montani, membro onorario dell'Executive Bureau dell'Unione europea dei federalisti, membro del Comitato federale del Movimento federalista europeo e del Policy Review Committee del World Federalist Movement, già Professore ordinario di Economia politica internazionale, Università di Pavia.

Domenico Moro, membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo, del Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti, del Council del World Federalist Movement e del Consiglio direttivo del Centro Studi sul Federalismo di Torino.

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

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

Il Federalista, 64 (2022)

INDICE DELL'ANNATA

Editoriali

La corsa dell'Unione europea contro il tempo. Le responsabilità dell'Italia p. 3

Ad un anno dal ritorno della guerra in Europa » 67

Saggi

Giulia Rossolillo, *L'attualità del regime finanziario della CECA* » 9

Sergio Pistone, *Le critiche di Einaudi e di Agnelli e Cabiati alla Società delle Nazioni* » 23

Federico Fabbrini e Ian Cooper, *I gruppi regionali nell'Unione europea: una forma inesplorata di differenziazione* » 70

Giulia Rossolillo, *Il grande cerchio dell'Unione: come conciliare allargamento, approfondimento e rispetto dei diritti umani* » 95

Note

Il ritorno del lato tragico della storia (Andrea Apollonio) » 35

Un esercito europeo per le sfide della storia (Daniele Berardi) » 38

Corsi e ricorsi nella politica estera degli USA (Paolo Milanesi) » 41

La Russia da Gorbačëv a Putin (Stefano Spoltore) » 104

La terza crisi del secondo millennio per l'Europa: la "guerra parallela" e la sfida esistenziale per l'economia europea (Piero Lazzari) » 116

Le discussioni

Riforma del patto di stabilità e crescita: una proposta interlocutoria (Federico Bonomi) » 130

Riforma del patto di stabilità e crescita: una proposta senza visione (Fabio Masini) » 134

Prospettive del federlismo nel mondo

Il federalismo mondiale di fronte alle sue antinomie (Raimondo Cagiano de Azevedo) » 140

La strategia del World Federalist Movement per un "momento costituente mondiale" (Guido Montani) » 146

L'aggessione all'Ucraina e le prospettive del federalismo nel mondo (Lucio Levi) » 152

La transizione verso un nuovo ordine mondiale e l'organizzazione federalista (Domenico Moro) » 162

I documenti

Il multilateralismo e la politica estera dell'Unione europea (Sergio Pistone) » 50

Riflessioni sulla politica europea (Wolfgang Schäuble e Karl Lamers) » 175

Trent'anni fa

L'Europa dopo la caduta di Gorbaciov (Il Federalista) » 56

Direttrice Responsabile: Renata Rigoni – Editrice EDIF – 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. 353/20003 (conv. in L. 27/20/2004 n. 46) articolo 1, comma 2, DCB Pavia.