# 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 XLVI, 2004, NUMERO 2**

ISSN 0392-1042

# IL FEDERALISTA

## rivista di politica

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

**ANNO XLVI, 2004, NUMERO 2**

INDICE

*L'Iraq e le responsabilità dell'Europa nei confronti del Medio Oriente*

ALBERTO MAJOCCHI, *La politica economica nella Costituzione europea*

NOTE

*La strategia federalista e la campagna per la Costituzione europea* (Guido Montani)

*Gli obiettivi della politica estera europea e la natura del suo sistema difensivo* (Sergio Pistone)

*Per una strategia alternativa. Un nucleo federale in un'Europa a cerchi concentrici* (Paolo Vacca)



# *L'Iraq e le responsabilità dell'Europa nei confronti del Medio Oriente*

*Soltanto tredici anni dopo che Francis Fukuyama aveva proclamato la fine della storia, la guerra in Iraq, con i suoi massacri e i suoi orrori, è venuta a ricordare all'umanità quanto primitivo sia ancora il grado raggiunto dal suo processo di emancipazione. Stiamo assistendo ad uno degli episodi più crudeli e insensati che hanno funestato la storia del mondo dai tempi della barbarie nazista.*

*Bush e i suoi consiglieri — con la loro arrogante e dissennata iniziativa e con l'incredibile imperizia con cui essa è stata attuata — hanno mancato totalmente non soltanto gli obiettivi conclamati della guerra (la sconfitta del terrorismo, l'«esportazione della democrazia», la scoperta e la neutralizzazione di armi di distruzione di massa), ma anche quello reale, cioè l'affermazione al di là di ogni possibile dubbio dell'egemonia mondiale degli Stati Uniti e della loro capacità di garantire un ordine mondiale. In realtà l'egemonia mondiale degli Stati Uniti esce profondamente indebolita — e non certo rafforzata — dall'avventura irachena. Quanto rimaneva del loro prestigio morale, importante per garantire una base volontaria al consenso degli alleati, è stato distrutto in pochi mesi. Il Medio Oriente è in preda alla violenza e l'opinione pubblica mondiale è indignata e disorientata.*

*Non bisogna stancarsi di ripetere che questa condanna investe il governo americano (e, anche se in misura ben minore a causa dell'intossicazione propagandistica cui è stata sottoposta, la parte dell'opinione pubblica che lo sostiene) e non certo il popolo degli Stati Uniti nel suo complesso. Le critiche più forti e coraggiose alla condotta del governo americano sono venute dall'interno degli stessi Stati Uniti, e non certo da un'Europa la cui classe politica e i cui media sono sempre stati motivati dalla preoccupazione di fondo di compiacere il potente alleato d'oltre oceano, o di non irritarlo oltre misura.*

*La guerra in Iraq ha posto i paesi europei di fronte ad un dilemma che ha messo in piena luce la loro totale incapacità di agire. Essi hanno*

*dovuto scegliere tra collaborare incondizionatamente con gli Stati Uniti, sfidando l'enorme maggioranza delle proprie opinioni pubbliche e rinunciando all'esercizio di qualsiasi ruolo autonomo nella gestione della crisi, e «chiamarsi fuori», evitando di assumersi responsabilità e di prendere iniziative alternative. Si è trattato di una scelta tra due diverse manifestazioni di impotenza. Alcuni governi europei hanno scelto la prima strada, altri la seconda.*

* * *

*Sia gli americani che gli europei hanno trovato conveniente, ad un certo punto, ricorrere all'ONU come fonte di legittimità, i primi per tentare di mascherare e di rendere accettabile il loro unilateralismo e i secondi per tentare di nascondere la loro impotenza, entrambi nella speranza che una risoluzione del Consiglio di Sicurezza bastasse per far credere all'opinione pubblica mondiale che la comunità internazionale si era assunta la responsabilità dell'occupazione dell'Iraq. Ma si è trattato di un espediente diplomatico del tutto inconsistente. L'ONU è un'organizzazione internazionale priva di un proprio potere e di una propria legittimità che non sia puramente simbolica. Essa non fa che esprimere l'equilibrio delle forze degli Stati che ne fanno parte. Essa non ha ovviamente un esercito e, quando si impegna in operazioni di* peacekeeping, *lo fa utilizzando le forze armate messe volontariamente a sua disposizione dagli Stati membri. Il Segretario generale e il suo staff possono esercitare una funzione di coordinamento tecnico fino a che le missioni attribuite all'organizzazione sono di scarso impegno. Ma se l'impegno cresce, se la natura delle missioni è tale da mettere in pericolo la vita dei militari impiegati e da richiedere l'impegno di enormi risorse finanziarie e morali, è chiaro che i governi coinvolti non rinunceranno al comando. E ciò evidentemente è accaduto nel caso dell'Iraq. Del resto, l'idea di sostituire, in Iraq, ad un esercito responsabile di fronte al Presidente degli Stati Uniti e, per il suo tramite, di fronte al popolo americano un esercito fornito dagli stessi Stati cui attualmente fanno capo le truppe di occupazione, ma responsabile di fronte al Segretario generale delle Nazioni Unite, sarebbe stata semplicemente risibile.*

*Allo stesso modo è stata una pura finzione la cosiddetta «restituzione della sovranità» ad un governo provvisorio iracheno — che in futuro dovrebbe essere sostituito da un governo eletto. La sovranità è la capacità di prendere decisioni e di attuarle, e quindi comporta che chi la possiede disponga della forza necessaria per ripristinare e mantenere l'ordine sul territorio. E' semplicemente ovvio che, perché ciò avvenga in Iraq, è necessario che il governo iracheno abbia un proprio esercito, e che ogni esercito straniero se ne vada dal paese. Ed è esattamente ciò che non avverrà per il lungo periodo di tempo nel quale l'Iraq rimarrà un paese occupato, e quindi senza sovranità.*



* * *

*Ciò che si tratta di vedere in realtà è se esiste una* costellazione di potere *alternativa che, da un lato, si possa presentare al popolo iracheno come non compromessa nel conflitto e mossa dalla sola volontà di ristabilire la pace e l'equilibrio nella regione e, dall'altro, abbia la capacità e la forza di sostituirsi alla coalizione attuale nel pilotare l'Iraq fuori dalla crisi, impiegando la quantità necessaria di uomini e di mezzi. Se questa costellazione esistesse essa potrebbe agire sotto la bandiera dell'ONU, se ciò fosse possibile, oppure sotto altre bandiere. La sostanza della cosa non cambierebbe.*

*Ma questa costellazione non esiste. Ciò significa semplicemente che, nel breve termine, non esistono alternative reali alla situazione attuale. E' vero che tutte le crisi attraversano momenti acuti e momenti di pausa, determinati dall'esaurimento momentaneo delle forze sul campo. E' quindi prevedibile che anche quella irachena conoscerà fasi di stanca. Ma essa non sarà risolta, perché non si manifestano all'orizzonte altri possibili equilibri che si sostituiscano alla fallimentare leadership americana. E l'Iraq, al di là di probabili pause cicliche, continuerà a sprofondare nell'anarchia, che a sua volta non potrà non alimentare il terrorismo, il fondamentalismo islamico e lo squilibrio di tutta la regione. Questa prospettiva sarebbe resa ancora più tragica da una eventuale divisione del paese, esplicita o mascherata da una pseudo-soluzione federale, che farebbe del Sud sciita un oggetto degli appetiti dell'Iran, creerebbe uno Stato curdo il cui potenziale destabilizzante sarebbe enorme e lascerebbe Bagdad in preda alla violenza.*

* * *

*Il fatto che non esistano possibilità di soluzione della crisi irachena a breve termine non significa che gli Stati europei debbano accettare passivamente la scelta tra la sottomissione all'avventura imperiale americana e il sostegno alla guerriglia irachena. Ciò che al contrario ogni politico europeo responsabile dovrebbe fare è verificare se esiste*

*una soluzione possibile a lungo termine e, nel caso affermativo, compiere i primi passi necessari per realizzarla e decidere in accordo con questo percorso una politica comune europea per far fronte all'emergenza del momento.*

*In questa prospettiva devono essere sottolineati alcuni dati di fatto dall'evidenza immediata. Il primo è che l'Iraq è un paese con un'economia in ginocchio, con le infrastrutture distrutte, privo di una classe politica e con un ceto militare e amministrativo gravemente mutilati. Esso non potrà rimettersi in piedi da solo. Perché il processo della sua ricostruzione materiale e morale si avvii sarà necessario un aiuto esterno. Il secondo è che questo aiuto non potrà venire — se non nella forma di rifusione dei danni provocati — dal governo americano, quale che sia il prossimo Presidente degli Stati Uniti, né da quello britannico. Essi sono responsabili della distruzione del paese e la presenza di loro soldati sul territorio non verrà mai tollerata dal popolo iracheno. Oggi essi si trovano quindi nell'*impasse *della scelta tra la rovinosa continuazione dell'occupazione, con le conseguenze sempre più gravi che essa produce, e una ingloriosa ritirata, che implicherebbe la rinuncia alle responsabilità che essi si sono assunti con l'invasione e l'abbandono dell'Iraq al flagello della guerra civile. La collaborazione per la ripresa dello sviluppo del paese dovrà essere offerta in primo luogo dagli altri paesi arabi e musulmani dell'area, nel quadro di un grande piano di sviluppo regionale. Il terzo è che comunque questo piano dovrà essere promosso e finanziato da una potenza esterna che non si sia compromessa con la guerra e che, per la sua posizione geografica, per il suo grado di interdipendenza economica con il Medio Oriente e per le sue tradizioni di amicizia, sia interessata allo sviluppo dell'Iraq, all'instaurazione di una sempre più stretta integrazione regionale, all'intensificazione dei commerci e al potenziamento delle comunicazioni, e il cui ruolo sia per questo accettato dagli iracheni. Questa potenza non potrebbe che essere l'Europa.*

*Ma l'Europa non esiste. Non è certo l'Unione attuale, né i singoli Stati che ne fanno parte, che avranno la forza politica ed economica necessarie per varare un vero Piano Marshall per il Medio Oriente, dal quale soltanto dipendono la rinascita dell'Iraq e lo sviluppo dell'economia dell'intera regione. La verità è che la messa in cantiere di un qualunque piano europeo per il Medio Oriente che non voglia rimanere sulla carta presuppone la volontà di creare un potere europeo, cioè di fondare, nel quadro in cui ciò sarà possibile, uno Stato federale europeo, che disponga di grandi risorse politiche, morali, economiche e militari,*



*nonché della capacità di mobilitarle e di impiegarle nell'interesse della collaborazione tra i popoli e dello sviluppo di ciascuno di essi. Se ciò non avverrà, l'Europa assisterà impotente ad un rovinosa continuazione del processo di disgregazione dell'equilibrio internazionale e al sopravvenire di una vera e propria crisi di civiltà che investirà l'intero pianeta.*

Il Federalista

# La politica economica nella Costituzione europea

*ALBERTO MAJOCCHI*

## 1. *Un valutazione globale del progetto di Costituzione.*

Per cercare di dare una valutazione corretta del Trattato costituzionale che è stato approvato dalla Conferenza intergovernativa il 18 giugno 2004 è necessario in primo luogo fissare il criterio su cui tale giudizio può essere fondato. Il criterio che qui viene utilizzato è quello dell'adeguatezza delle riforme previste nel testo del Trattato a risolvere i problemi di fondo di fronte ai quali si trova l'Unione a seguito dell'allargamento (adeguamento delle istituzioni, *governance* economica) nella situazione presente della politica mondiale. E' sulla base di tale criterio che è possibile cogliere la ragionevolezza di taluni giudizi — pur di segno opposto — che sono stati formulati nei confronti del progetto di Trattato, nonché indicare il loro carattere parziale.

In generale, il progetto di Costituzione uscito dai lavori della Convenzione è stato salutato da un apprezzamento molto diffuso, mentre un giudizio abbastanza critico è stato espresso da Tommaso Padoa-Schioppa con un editoriale sul *Corriere della Sera* del 19 giugno 2003, accompagnato da un titolo suggestivo («Il cammello di Giscard») che fa esplicito riferimento al detto che il cammello è un cavallo disegnato da un comitato. La critica principale, rivolta da Padoa-Schioppa al progetto di Trattato, riguarda la mancata generalizzazione del voto a maggioranza. Questo giudizio è in larga misura condivisibile, ma deve tuttavia essere ulteriormente modulato al fine di tenere nella dovuta considerazione il fatto che il nuovo Trattato doveva cercare di rispondere a due problemi diversi: da un lato, risolvere i *left-out* di Nizza, ossia elaborare le riforme istituzionali necessarie per un buon funzionamento di un'Unione allargata a 25 paesi a parità di competenze e di responsabilità; dall'altra, creare un'Unione capace di affrontare le sfide con cui l'Europa oggi si deve confrontare, e che riguardano in particolare sia la *governance* economica a fronte della crisi prolungata dell'economia mondiale, sia la gestione della politica estera e della sicurezza dopo la crisi irachena.



In termini estremamente sintetici il giudizio sulla Costituzione può essere così formulato: la Convenzione ha affrontato in modo nel complesso positivo i problemi di gestione della Comunità allargata, ma non è stata capace di approntare le riforme istituzionali necessarie per far fronte con successo alle sfide con cui l'Unione deve confrontarsi. Per quanto riguarda il primo punto, certamente alcuni passi in avanti sono stati realizzati con il Trattato costituzionale; ma qui intendiamo invece soffermarci più analiticamente sul secondo aspetto, e il giudizio complessivo può essere ridotto all'affermazione che le innovazioni istituzionali contenute in questo Trattato appaiono del tutto inadeguate per dar vita ad un'Unione capace di gestire autonomamente la politica economica — e in particolare la politica fiscale — e una politica estera e della sicurezza unica, e che quindi non rappresenti soltanto il minimo comune denominatore di 25 politiche estere nazionali.

Per quanto riguarda la gestione della politica economica, nella Costituzione viene riaffermato il principio — già contenuto nel Trattato di Maastricht — che «gli Stati membri considerano le rispettive politiche economiche una questione di interesse comune e le coordinano nell'ambito del Consiglio dei Ministri» (articolo III-71). E nella Parte III del Trattato viene ribadito il principio che le decisioni in campo fiscale debbano essere assunte all'unanimità. Nel campo della politica estera e della sicurezza, si prevede l'istituzione di un Ministro degli Esteri che dovrà gestire la politica comune elaborata dagli Stati membri mediante la convergenza delle loro azioni: ma non si prevedono meccanismi capaci di garantire una scelta autonoma di politica estera laddove questa convergenza non esista ovvero, come è avvenuto nel caso del conflitto iracheno, vi siano due schieramenti contrapposti. In questo caso, il Ministro degli Esteri dovrà semplicemente prendere atto di queste divergenze e del fatto che l'Unione non dispone di un potere adeguato per avviare autonomamente una propria politica.

Vi è quindi un parallelismo di fondo: in questi due settori decisivi per il futuro dell'Unione prevale ancora la scelta confederale e si prevede quindi unicamente una politica «comune» che viene gestita attraverso il metodo del coordinamento e con decisioni assunte all'unanimità. In sostanza, non si ha ancora una politica europea, ma una sommatoria — coordinata, nell'ipotesi migliore — di politiche nazionali. Nel tempo, è possibile certamente che vi sia un'evoluzione verso una politica estera ed economica veramente europea, ma è certo che, su questo terreno, il risultato della Convenzione assomiglia certamente di più a un cammello

piuttosto che a un cavallo. E occorre anche sottolineare che i limiti del Trattato sono in realtà ancora più gravi di quelli indicati da Padoa-Schioppa in quanto la generalizzazione del voto a maggioranza rappresenta una condizione necessaria, ma non sufficiente per garantire una politica economica e una politica estera unica. In particolare: la gestione della politica economica, della politica estera e della difesa non viene assegnata all'organo sovranazionale — la Commissione, embrione del futuro governo europeo —, ma resta nelle mani del Consiglio; di conseguenza, anche nell'ipotesi che nel testo della Costituzione fosse prevista un'estensione della regola del voto a maggioranza anche a questi settori, questa innovazione avrebbe rappresentato senza dubbio un passo in avanti di grande rilievo, ma che non sarebbe comunque decisivo in quanto, finché il potere ultimo di decisione rimarrà nelle mani del Consiglio — e quindi dei governi —, nelle questioni in cui è rilevante l'interesse nazionale si imporrà comunque, di fatto, il diritto di veto.

Il fatto è che il Presidente della Commissione (e a maggior ragione il Ministro degli Esteri che ne è uno dei Vice-Presidenti), anche se eletto a maggioranza qualificata dal Parlamento, continua a essere nominato dai capi di Stato e di governo e, dato che non rappresenta l'espressione politica diretta del voto — e quindi delle scelte — dei cittadini europei, non è politicamente in grado di disporre né dell'autorità né del potere di governare settori essenziali della vita comune come la politica estera e la politica economica. In conseguenza, appare evidente che, per affrontare in modo efficace le grandi sfide con cui l'Europa oggi è chiamata a confrontarsi — giocare un ruolo nella definizione dei nuovi equilibri a livello mondiale e gestire l'Unione economica e monetaria in funzione dell'obiettivo non soltanto della stabilità, ma anche di uno sviluppo sostenibile lungo le linee individuate nel Consiglio europeo di Lisbona — è necessario un salto istituzionale, ossia la creazione di un legame diretto fra la volontà popolare e chi prende le decisioni a livello europeo. E' necessaria, in definitiva, la creazione di un vero e proprio Stato federale in cui la Commissione rappresenti il potere esecutivo e il governo — ossia la Commissione — venga eletto con un meccanismo democratico che tenga conto dei risultati delle elezioni europee, mentre il Consiglio dei Ministri diventi esclusivamente un organo del potere legislativo, ossia una seconda Camera degli Stati, destinato a far valere gli interessi dei diversi paesi membri senza bloccare il processo decisionale e a garantire una corretta applicazione del principio di sussidiarietà.

In realtà, la Convenzione ha rispettato il mandato ricevuto a Laeken, che era sostanzialmente quello di preparare un progetto di Trattato che



fosse accettabile per tutti gli Stati membri dell'Unione. Ora, in una Comunità composta da 25 paesi membri, l'unanimità di consensi è raggiungibile, sia pure tra molte difficoltà, riguardo alla gestione dell'*acquis communautaire* in una Comunità allargata; ma è deleteria se l'obiettivo è quello di compiere passi avanti significativi verso la trasformazione dell'Unione in una Federazione con poteri limitati, ma reali, nei settori che debbono essere attribuiti alla competenza europea sulla base del principio di sussidiarietà. Ma c'è di più: in realtà, anche la semplice indicazione di questo obiettivo come esito ineludibile del processo di unificazione europea appare a molti del tutto irrealistica nella presente congiuntura politica, sulla base del fatto che vi sono paesi che comunque si oppongono a un esito federale del processo di unificazione e che sono in grado di impedire che venga raggiunta l'unanimità su una soluzione di natura federale.

## 2. *Un contributo teorico alla definizione del nucleo duro.*

Su questo punto, un significativo contributo in termini analitici può essere apportato da alcune semplici considerazioni in termini di *political economy*. Il problema da affrontare è chiaro: ora che la Conferenza intergovernativa, sulla base dei risultati dei lavori della Convenzione, sembra essere riuscita — pur con tutti i dubbi legati all'esito finale del processo di ratifica — a definire un quadro costituzionale per la gestione dell'*acquis communautaire* in un'Unione a 25, è possibile pensare ad una Europa a cerchi concentrici, con un nucleo federale (costituito da un insieme di paesi disposti ad accettare ulteriori riduzioni di sovranità per poter efficacemente gestire a livello europeo la politica estera e della sicurezza e la politica economica) inserito nel quadro di una confederazione più vasta (a 25, 27, 28 o 30 membri) che dovrà gestire soltanto l'*acquis communautaire*, senza ulteriori cessioni di sovranità da parte degli Stati membri che non facciano parte del nucleo duro? Qualche indicazione utile per rispondere a tale questione sembra potersi rintracciare nella teoria economica del federalismo in quanto la creazione di un'Unione — e i conseguenti trasferimenti di sovranità dagli Stati all'Unione — è giustificata dall'esistenza di rilevanti effetti esterni e di significative economie di scala, mentre l'attribuzione di competenze specifiche all'Unione risulta più difficile in presenza di una notevole eterogeneità delle preferenze. Su questa base, si osserva ad esempio, da parte di von Hagen e Pisani-Ferry [2003], che la gestione della politica estera e della sicurezza dovrebbe essere trasferita al livello europeo per

garantire l'internalizzazione degli effetti esterni e un completo sfruttamento delle economie di scala; ma si rileva altresì che questo trasferimento di competenze è reso particolarmente difficile, nelle condizioni reali dell'Europa, dalla notevole eterogeneità delle preferenze che si rileva fra gli Stati membri per quanto riguarda la gestione di queste politiche.

Da un punto di vista teorico — e facendo riferimento alla teoria dei club, laddove si pone l'accento sul fatto che si tratta di determinare simultaneamente non soltanto i compiti, ma anche le dimensioni e la composizione dei club — si può trovare una via d'uscita da questo dilemma se le preferenze non vengono considerate come date esogenamente, ma vengono endogenizzate — lungo le linee già indicate da Alesina e Grilli [1993] — ipotizzando come variabili le dimensioni dell'Unione. Il tema è stato affrontato teoricamente da Bordignon e Brusco [2003], che valutano la possibilità di utilizzare lo strumento delle cooperazioni rafforzate, mentre Alesina, Angeloni e Etro [2003] elaborano un modello di un'Unione in cui il *trade-off* fra i benefici dell'internalizzazione degli effetti esterni e i sacrifici legati alla perdita di autonomia nella gestione delle politiche determinano endogenamente «dimensione, composizione e finalità dell'Unione». Lungo questa strada, si può arrivare a giustificare in termini di efficienza la scelta di un'Europa a cerchi concentrici, con un primo gruppo di paesi — il nucleo duro — che può godere non soltanto dei benefici legati all'internalizzazione degli effetti esterni e alle economie di scala, ma anche di una relativa uniformità delle preferenze, che possono portare insieme all'accettazione di una soluzione federale destinata ad accrescere il livello di benessere, mentre un secondo gruppo di paesi, in cui le preferenze risultano più eterogenee rispetto al nucleo duro, può garantirsi al contempo i vantaggi legati allo sfruttamento dell'*acquis communautaire* e alla conservazione di un margine elevato di autonomia nella gestione delle altre politiche. In termini politici, questa soluzione è già stata prefigurata dal Presidente Mitterrand, ripresa nel progetto Schäuble-Lamers e sviluppata dal Ministro degli Esteri tedesco Fischer nel suo intervento alla Humboldt Universität di Berlino. Ma nei lavori della Convenzione questa ipotesi non è mai stata seriamente presa in considerazione. Resta quindi da vedere se da parte di alcuni paesi essa non possa essere riproposta per uscire dall'*impasse* che si manifesterà fra quanti, da un lato, vogliono avanzare verso la generalizzazione del voto a maggioranza e la costruzione progressiva di una politica economica e di una politica estera unica e, d'altro lato, quanti si oppongono a una soluzione federale e non sono disposti a consentire ulteriori cessioni di sovranità.



3. *La ratifica del Trattato costituzionale.*

La nuova Costituzione potrà entrare in vigore soltanto una volta completate le ratifiche da parte di tutti gli Stati membri, secondo le rispettive procedure nazionali di ratifica dei Trattati internazionali. La possibilità che la Costituzione non venga ratificata risulta evidentemente accresciuta in funzione del numero più ampio di paesi che devono procedere a questo atto formale. Su questo punto, molto delicato, il Trattato costituzionale, all'articolo IV-7, al punto 3, prevede soltanto che «se al termine di un periodo di due anni dalla firma del Trattato che istituisce la Costituzione, i quattro quinti degli Stati membri hanno ratificato il Trattato e uno o più Stati membri hanno incontrato difficoltà a procedere alla ratifica, il Consiglio europeo viene investito della questione».

Di fatto, questa previsione normativa implica che la scelta finale è di natura politica. Qui si apre uno spiraglio affinché gli Stati membri, che sono convinti della necessità di procedere ulteriormente lungo la strada che porterà a termine la trasformazione dell'Unione in una vera e propria Federazione, si battano per ottenere la generalizzazione del voto a maggioranza almeno per quanto riguarda la creazione di nuove risorse destinate a finanziare una politica europea per lo sviluppo, in vista della creazione di un «nucleo duro» destinato a promuovere la fondazione di un governo europeo responsabile della politica economica e, in prospettiva, di una politica estera e di sicurezza, con le conseguenze inevitabili nel settore della difesa. Questo nucleo duro potrebbe quindi approvare il Trattato — evidentemente con una rottura della continuità giuridica dell'Unione —, ben sapendo che una parte di Stati membri — che resteranno evidentemente nell'Unione con tutti i loro diritti e doveri — non sarà comunque disponibile inizialmente a confluire nel nucleo duro, ma non potrà impedirne la formazione se in seno al Consiglio prevarrà la tesi che si possa decidere sull'entrata in vigore della Costituzione (e conseguentemente sulle sue successive modifiche) non all'unanimità, e quindi con l'assenso soltanto dei paesi che vorranno farne parte (e, conseguentemente, che volessero procedere sulla strada di ulteriori cessioni di sovranità).

La partita quindi non è ancora chiusa e le scelte che si dovranno fare durante la procedura per la ratifica diventano importanti, qualora vi sia effettivamente la volontà da parte di un gruppo di Stati membri — e in particolare dei sei paesi fondatori — di avanzare lungo il terreno della progressiva creazione di una Federazione capace di promuovere lo

sviluppo dell'economia europea e di far sentire il peso dell'Europa nella creazione di un nuovo ordine internazionale di natura multipolare, premessa indispensabile per garantire la pace e uno sviluppo equilibrato dell'economia mondiale.

4. *I limiti del Patto di stabilità e l'iniziativa europea per la crescita.*

Per quanto riguarda la gestione della politica economica, il problema che recentemente è emerso con grande rilievo è legato al rallentamento che ha caratterizzato in generale l'economia europea. Si è quindi avviata in molti paesi un'ampia discussione intorno a una possibile revisione del Patto di stabilità dato che, da un lato, gli effetti di flessibilità automatica del bilancio hanno messo in crisi l'equilibrio della finanza pubblica — soprattutto nei paesi di grandi dimensioni —, mentre, d'altro lato, è risultato sempre più difficile, anche in termini politici di conservazione del consenso, rispettare i vincoli del Patto di stabilità.

In effetti, il Trattato di Maastricht ha fissato un tetto al disavanzo delle amministrazioni pubbliche degli Stati membri — pari al 3% del Pil — per evitare che si manifestino effetti esterni negativi sugli altri paesi membri dell'Unione monetaria. D'altra parte, nell'Unione monetaria europea, a fronte di shock asimmetrici che colpiscano un singolo paese, non operano adeguatamente a fini di stabilizzazione i meccanismi automatici di aggiustamento previsti dalla teoria delle «ottime aree monetarie»: flessibilità dei salari, mobilità del lavoro, esistenza di un bilancio federale di dimensioni consistenti. In conseguenza, in presenza di uno shock asimmetrico, l'unico meccanismo di aggiustamento possibile è rappresentato dalla flessibilità automatica del bilancio del paese colpito dallo shock: in presenza di una flessione del Pil, le entrate si riducono, mentre le spese — basti pensare a quelle destinate alla protezione sociale — aumentano a fronte di un deterioramento della situazione economica. Il Patto di stabilità ha quindi sancito — correttamente, da questo punto di vista — che, se si vogliono far funzionare i meccanismi di stabilizzazione del reddito che operano attraverso le variazioni automatiche del saldo di bilancio e al contempo evitare che il disavanzo ecceda il tetto del 3%, inizialmente il saldo di bilancio debba necessariamente trovarsi in pareggio, o addirittura in surplus. In questo caso, un'espansione del disavanzo in misura pari o addirittura superiore al 3% consente al contempo di far fronte alla recessione con una politica fiscale espansiva e di rispettare il vincolo di Maastricht.

Ma vi sono anche notevoli limiti del Patto di stabilità in quanto esso



prevede che soltanto in circostanze eccezionali (recessione particolarmente grave, ossia caratterizzata da una caduta del Pil in termini reali pari almeno al 2%) sia possibile superare il tetto del 3%; anche in questo caso, tuttavia, il superamento deve essere temporaneo, dato che il disavanzo deve rientrare al di sotto del tetto non appena superato il periodo di grave recessione. Se il superamento del tetto non è giustificato da una situazione di grave recessione, il Consiglio, una volta riconosciuta l'esistenza di un disavanzo eccessivo, formula una raccomandazione per la sua correzione, che deve essere completata entro un anno (salvo sussistano circostanze particolari). In conseguenza, dati questi vincoli imposti dal Patto, se un paese parte da una situazione caratterizzata da un bilancio in pareggio o addirittura in avanzo, lo spazio di flessibilità automatica può essere utilizzato per garantire un'adeguata politica anti-ciclica; ma se si parte da una situazione in cui il pareggio di bilancio è ancora un obiettivo lontano da raggiungere nel tempo, gli effetti di stabilizzazione automatica spingono immediatamente al di sopra del tetto del 3%, soprattutto se si tratta di una recessione non grave (e quindi che non presenta caratteri di eccezionalità), ma prolungata. In questo caso il Consiglio deve formulare una raccomandazione che indica le misure da adottare per rientrare al di sotto del tetto, promuovendo così di fatto una politica pro-ciclica.

Gli effetti negativi legati all'applicazione del Patto sono quindi di due tipi:

a) dato che anche per i governi vale il principio *primum vivere, deinde philosophari*, le misure di rientro — in sostanza, riduzione della spesa e aumento del prelievo — in una situazione già caratterizzata da fattori recessivi, o non vengono applicate oppure, se vengono applicate, provocano, oltre ad effetti economici negativi (pro-ciclici), una caduta del consenso che tende a ripercuotersi non solo sulla classe politica al potere, ma anche sul processo di integrazione europea;

b) per evitare che si manifestino questi effetti le raccomandazioni relative al sentiero di rientro tendono a venire disattese, gettando discredito sul Patto, la cui reputazione va invece preservata in quanto ha avuto il merito di consolidare la cultura della stabilità introdotta dal Trattato di Maastricht.

Di fronte a questi limiti del Patto di stabilità, sono state avanzate numerose proposte di riforma. In primo luogo, già le recenti decisioni di Ecofin hanno allentato i vincoli del Patto stabilendo che per definire il rispetto del tetto occorra fare riferimento al saldo di bilancio strutturale, cioè al saldo al netto degli effetti congiunturali. Ma la proposta di riforma più diffusa riguarda l'applicazione della *golden rule*, ossia l'esclusio-

ne degli investimenti pubblici dalla definizione del saldo. Questa proposta ha naturalmente il vantaggio di consentire agli Stati membri la possibilità di adottare misure espansive e, in particolare, di poter finanziare in disavanzo gli investimenti destinati alla creazione di infrastrutture. Essa tuttavia appare soggetta a numerosi limiti, in quanto:

a) la definizione degli investimenti pubblici si presta a numerose ambiguità e può quindi consentire che le prescrizioni del Patto vengano eluse facendo rientrare spese correnti nella categoria degli investimenti;

b) in ogni caso, attraverso una norma di questo tipo si introduce un pregiudizio favorevole agli investimenti — che possono essere finanziati in disavanzo — rispetto alle spese correnti che possono, in taluni casi, essere più produttive (ad esempio, nel settore dell'istruzione si costruiscono nuovi edifici scolastici invece di assumere nuovi insegnanti);

c) ma il limite più rilevante è legato al fatto che all'interno del mercato unico gli effetti espansivi della spesa a livello nazionale tendono a essere ridotti in quanto sono elevate le fughe dal circuito del reddito attraverso le importazioni e in conseguenza sono più limitati gli effetti moltiplicativi sul reddito attraverso le variazioni indotte sull'acquisto di beni domestici. In presenza di esternalità positive a vantaggio degli altri paesi che fanno parte dell'Unione europea, ma che non conducono politiche espansive, la produzione del bene pubblico «stabilizzazione» al livello di ciascun paese tende quindi ad essere inferiore rispetto al livello ottimale.

Per superare questi limiti e garantire al contempo sia il rilancio dell'economia europea, sia il rispetto del Patto di stabilità, la gestione di un programma consistente di investimenti pubblici adeguato a rafforzare la struttura del mercato unico e a sostenere la domanda in questa fase di stagnazione dell'economia dovrebbe essere affidata al livello europeo. Non si tratta di inventare nulla di nuovo in quanto un progetto di questo tipo è già stato elaborato dalla Commissione europea [1993] ed è generalmente conosciuto con il nome di «Piano Delors». Questo piano prevedeva in primo luogo un ampio programma di investimenti pubblici concepiti non soltanto come sostegno della domanda in una fase di rallentamento congiunturale, ma anche come strumento per rafforzare la struttura dell'economia europea. Inoltre, il Piano Delors suggeriva uno spostamento dell'asse dell'imposizione dalle forme di prelievo che gravano sul lavoro — e in particolare sul lavoro non qualificato — alla tassazione dell'energia per favorire la realizzazione di un modello di sviluppo sostenibile non soltanto sul piano sociale, ma anche dal punto di vista ambientale.



Un rilancio del Piano Delors appare oggi all'ordine del giorno, in una versione aggiornata che si proponga non soltanto di stabilizzare l'economia europea, ma soprattutto di avviare la realizzazione della strategia di Lisbona. Si tratta in sostanza di promuovere a livello europeo un piano coordinato di investimenti infrastrutturali — materiali e immateriali — capaci di colmare il *gap* di infrastrutture che in molti paesi dell'Unione è stato indotto dalle politiche restrittive necessarie per adeguarsi prima ai parametri di Maastricht e poi ai vincoli del Patto di stabilità, e al contempo adeguati per rafforzare la competitività e per favorire l'avvio di un modello di sviluppo sostenibile. In prima approssimazione, questo piano potrebbe prevedere:

a) investimenti per il completamento delle reti europee nel settore dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni;

b) un piano di spese di ricerca e sviluppo, per rafforzare la competitività della produzione europea;

c) il finanziamento di una serie di progetti per migliorare la qualità della vita dei cittadini dell'Unione (mobilità sostenibile, depurazione delle acque, energie rinnovabili, nuove fonti di energia pulita ecc.);

d) investimenti per garantire la conservazione e promuovere l'utilizzo dei beni culturali.

Un'iniziativa lungo queste linee è stata assunta dal governo italiano che ha posto al primo punto del programma per il semestre italiano di Presidenza di Ecofin il Piano di una *European Action for Growth*. Il successo di questo Piano presuppone tre condizioni:

a) che il Piano si configuri come un vero e proprio Piano europeo, ossia come il primo strumento di una politica economica europea destinata a promuovere la crescita;

b) che sia di dimensioni significative, con un ammontare di investimenti pubblici in infrastrutture, materiali o immateriali, pari a circa lo 0,5-1% del Pil europeo;

c) che sia in grado di trasmettere un forte segnale positivo in grado di modificare il clima di fiducia delle famiglie e delle imprese.

Nonostante l'approvazione da parte di Ecofin è difficile ipotizzare quale sarà il futuro di questo Piano, che segna comunque un punto di svolta importante in quanto, dopo un decennio in cui l'accento è stato posto ossessivamente sull'idea che non ci può essere crescita senza stabilità, si riconosce finalmente che non ci può essere stabilità senza crescita.

## 5. *Il mancato ruolo mondiale dell'Europa.*

Nel mondo globalizzato di oggi l'Europa riveste una posizione sempre più marginale. Gli Stati Uniti, dopo la caduta del sistema bipolare, giocano un ruolo di superpotenza con finalità egemoniche e sono sostenuti da un'economia che cresce a un ritmo molto elevato, mentre altre zone del mondo sono ormai entrate con prepotenza nell'area dei paesi industrializzati. Al contrario l'Europa, nonostante i passi in avanti recentemente compiuti, sembra collocata sempre di più ai margini del governo del mondo. In conseguenza, «l'europessimismo è di ritorno»: ed è proprio con queste parole che Faini [2004] inizia un suo *paper* recente sul declino dell'Europa. Di fatto, nonostante il successo conseguito con il completamento prima dell'Unione monetaria e poi del processo di allargamento dell'Unione a dieci nuovi paesi, l'Europa si trova ad attraversare nuovamente un periodo di diffuso pessimismo.

Eppure è sufficiente un pur rapido sguardo ai fatti cruciali degli ultimi quindici anni per rendersi conto che un tale pessimismo, nonché in larga misura ingiustificato, appare sotto molti profili sorprendente. Nel 1989, dopo la caduta del muro di Berlino, nel mondo si era diffusa l'idea che il *villaggio globale* fosse avviato inesorabilmente verso un destino di pace e di progresso. In questo quadro, in contropartita per il via libera all'unificazione della Germania, la Francia otteneva il consenso tedesco al progetto di Unione monetaria, che concludeva il lungo processo avviato con il Piano Delors per il completamento del mercato interno. Con il Trattato di Maastricht del 1992 si definivano infatti le tappe per la realizzazione della moneta unica, che prevedevano la conclusione delle diverse fasi di avvicinamento all'obiettivo per il 1° gennaio 2002 con l'introduzione dell'euro sul mercato. Nel contempo, venivano avviate le trattative per l'allargamento dell'Unione ai paesi dell'Europa centrale e orientale, destinato a concludersi con l'ingresso di dieci nuovi paesi — inclusi Cipro e Malta — il 1° maggio 2004.

C'erano quindi le condizioni per ritenere che il nuovo millennio si aprisse sotto le migliori prospettive. Invece, improvvisamente, l'11 settembre 2001 tutto è stato rimesso in discussione da un clamoroso attentato terroristico che ha colpito direttamente gli Stati Uniti sul loro territorio e che ha aperto una fase politica caratterizzata dall'emergere di forti tensioni, destinate a tradursi in una ripresa di conflitti in diverse aree del mondo. A ben vedere, già nel decennio precedente la guerra aveva fatto la sua tragica ricomparsa anche sul terreno europeo: dall'aprile 1992 al dicembre 1995 la penisola balcanica è stata scossa dal sanguinoso



conflitto che finì per travolgere la Bosnia-Erzegovina, e dal marzo al giugno del 1999 si è realizzato l'intervento della NATO in Kossovo per liberare gli albanesi dalla morsa dell'attacco serbo. Questa crisi, in un'area così prossima all'Europa, ha mostrato con chiarezza come, da un lato, l'equilibrio sorto a seguito della fine del bipolarismo fosse fortemente instabile e, dall'altro, come l'Europa fosse del tutto incapace di far fronte autonomamente a tensioni che si sviluppavano in un territorio posto ai confini della propria area di influenza. Il nuovo millennio si è aperto poi con una serie di conflitti di intensità crescente, dall'Afghanistan all'Iraq, che hanno coinvolto l'intera comunità mondiale e hanno alimentato una situazione destinata a rafforzare ulteriormente i rischi di diffusione del terrorismo.

In questo quadro, l'assenza di un'effettiva capacità di decisione europea in materia di politica estera e di sicurezza ha inciso in misura significativa sullo sviluppo delle relazioni internazionali, lasciando il peso delle decisioni sostanzialmente nelle sole mani del Presidente degli Stati Uniti. Infatti, mentre l'Europa è stata capace di portare avanti — attraverso i collaudati meccanismi che hanno già operato in passato per i precedenti allargamenti — una sua politica estera di accessione all'Unione dei nuovi paesi dell'Europa centrale e orientale, l'assenza di meccanismi decisionali efficaci le ha impedito di giocare un ruolo attivo, ad esempio nella soluzione dei problemi medio-orientali, in particolare nella soluzione del conflitto permanente fra Israele e la Palestina, e soprattutto in occasione della guerra in Iraq, che ha visto gli Stati europei divisi su due fronti contrapposti.

Da parte di molti osservatori questo fatto viene sottolineato per mettere in evidenza l'impossibilità per l'Europa di giocare un ruolo nella politica internazionale, data l'eterogeneità delle preferenze che caratterizza i diversi paesi europei. Ma l'argomentazione non coglie il punto essenziale della questione, che è legato invece al modello istituzionale che caratterizza l'Unione. In effetti, la Costituzione approvata dal Consiglio europeo di Bruxelles del 18 giugno 2004 recita, all'Articolo III-196: «Il Consiglio europeo definisce gli orientamenti generali della politica estera e di sicurezza comune, ivi comprese le questioni che hanno implicazioni in materia di difesa»; e l'Articolo III-201 specifica che «le decisioni europee di cui al presente capo sono adottate dal Consiglio dei Ministri all'unanimità». E' chiaro che, con questa struttura decisionale, è del tutto improbabile che emerga una politica estera unica europea; e, in effetti, a risultati analoghi si giungerebbe anche negli Stati Uniti se le decisioni di politica estera dovessero essere prese all'unanimità con una

trattativa all'interno del Senato, dove sono rappresentati tutti gli Stati membri!

6. *Il declino economico dell'Europa.*

Mentre l'evoluzione recente delle relazioni internazionali sottolinea chiaramente la difficoltà per gli Stati Uniti, da un lato, di stabilizzare la loro egemonia su scala mondiale e, d'altro lato, di avviare un nuovo ordine multipolare in cui un ruolo decisivo dovrebbe essere giocato dall'Unione europea, all'inizio di questo nuovo millennio si manifesta un altro elemento di difficoltà per l'Europa, ossia il riemergere di un crescente divario rispetto agli Stati Uniti sul terreno economico. Il *gap* tecnologico a favore dell'economia americana appare di tutta evidenza, mentre il reddito pro-capite dell'area euro rimane bloccato a un livello che è pari al 70% di quello americano, con ritmi di sviluppo dell'economia statunitense largamente superiori rispetto a quelli europei. Si ricomincia a parlare diffusamente di declino dell'Europa e un'analisi approfondita di questi fenomeni viene svolta nel Rapporto Sapir [2004], che mira a definire un'agenda di scelte politiche necessarie per rilanciare il processo di crescita dell'economia europea.

Una valutazione più problematica si ritrova in due contributi di Faini e Blanchard [2004] che, pur senza voler contraddire la tesi di fondo del Rapporto — ossia la necessità di rafforzare in misura significativa le risorse destinate a promuovere la ricerca e l'innovazione su scala continentale —, fanno emergere una visione più articolata delle condizioni attuali dell'economia europea. In particolare, Faini rileva come già nel periodo 1981-90 il tasso di crescita dell'economia americana (2,9%) superi di mezzo punto quello europeo (2,4%) e nel periodo 1991-2002 la distanza si allarghi ancora fino a circa un punto, con gli USA al 2,88% e l'area euro a 1,92%. Ma il risultato cambia significativamente se si passa a considerare il tasso di sviluppo del Pil pro-capite: e, in effetti, mentre nel primo decennio il tasso di crescita nell'area euro è leggermente superiore (rispettivamente 2,1% in Europa e 1,9% negli USA), nel periodo 1991-2002 esso è soltanto di poco maggiore negli Stati Uniti (rispettivamente 1,73% negli USA e 1,6% in Europa). Gran parte della differenza nel tasso di sviluppo, così come misurato dall'andamento del Pil, è quindi imputabile alla crescita della popolazione (1). In particolare, se si scompone l'ultimo decennio, si può rilevare come la crescita europea si sia ridotta drasticamente nel sotto-periodo dal 1991 al 1996, ma è stata sostanzialmente analoga a quella americana nella seconda parte del decennio.



Nella sua analisi Faini cerca anche di misurare i fattori che hanno influito sul differenziale nei tassi di crescita, mettendo in evidenza come l'aumento della produttività oraria abbia contribuito notevolmente a ridurre il divario di reddito fra Europa e Stati Uniti, con un tasso nel periodo 1979-2001 pari al 2,09% nell'area euro contro l'1,30% negli Stati Uniti; mentre il risultato si rovescia drasticamente quando si considera il periodo finale dal 1997 al 2001, in cui esplode la produttività americana (2,92%) mentre si riduce drasticamente quella europea (1,09%) (2). Ma, al di là di questo andamento tendenziale di lungo periodo di crescita della produttività, in realtà il fattore che sembra determinare in modo decisivo la costanza del divario in termini di reddito prodotto pro-capite è rappresentato dal numero di ore lavorate, che è rimasto sostanzialmente stabile negli Stati Uniti, mentre in Europa è sceso drasticamente da 1745 ore nel 1979 a 1521 nel 2001.

L'analisi di Faini raggiunge risultati sostanzialmente simili a quelli di Blanchard, che rileva come la crescita della produttività sia sostanzialmente maggiore in Europa negli ultimi trent'anni, con la differenza che l'Europa ha utilizzato una parte degli incrementi di produttività per aumentare il riposo, mentre negli Stati Uniti è stata destinata ad accrescere la produzione. Entrambi gli autori tuttavia concordano che queste osservazioni non debbono costituire un alibi per evitare di procedere alle riforme — in particolare, attraverso una liberalizzazione del mercato del lavoro e soprattutto dei prodotti, e un rafforzamento delle politiche destinate a promuovere la ricerca e l'innovazione tecnologica (3) — che sono necessarie per ridare slancio all'economia europea, soprattutto tenendo conto del fatto che negli ultimi anni il divario fra tasso di crescita americano ed europeo si è andato di nuovo allargando.

Il Rapporto Sapir parte da presupposti diversi e, non condividendo questa interpretazione delle cause del relativo declino dell'Europa, prescrive, per ridare slancio all'economia europea, una terapia severa fondata in primo luogo su una forte concentrazione delle spese del bilancio comunitario nel settore della ricerca e dell'innovazione tecnologica (4). Ma un fattore che accomuna questi diversi punti di vista è probabilmente rappresentato da una critica delle politiche perseguite in Europa nell'ultimo decennio, una critica che investe in particolare i vincoli imposti dal Patto di stabilità, in una situazione in cui la maggior parte dei paesi dell'area euro si ritrovano in condizioni di stagnazione; mentre, da un punto di vista politico, la crisi del Patto è apparsa particolarmente grave dopo la decisione del Consiglio che ha evitato

l'imposizione di sanzioni nei confronti della Francia e della Germania.

7. *La politica economica europea.*

Sui limiti del Patto di stabilità ci siamo già soffermati. Appare ora opportuno accennare alle possibilità di promuovere la ripresa dell'economia nell'area dell'euro attraverso iniziative di politica economica promosse a livello europeo. In effetti, una politica di rilancio a livello nazionale non è una via di uscita adeguata, sia perché la sua efficacia appare limitata, data l'apertura delle economie dei paesi membri nell'ambito del mercato interno che riduce notevolmente gli effetti espansivi riducendo il valore del moltiplicatore; ma, soprattutto, perché in presenza di forti effetti esterni, la produzione del bene pubblico stabilizzazione è necessariamente sub-ottimale. Se si vuole sostenere l'economia europea, occorre quindi pensare ad un'iniziativa a livello comune, come d'altra parte è suggerito anche dal Rapporto Sapir che prevede una diversa destinazione delle risorse che fanno capo al bilancio comunitario. A questo fine, le iniziative da assumere a livello europeo sono note e sono state definite con chiarezza nell'ambito della c.d. strategia di Lisbona, che mira a fare dell'Europa l'economia più dinamica e competitiva del mondo, fondata sulle conoscenze; ma la mancata realizzazione della strategia di Lisbona deve far riflettere sul fatto che i problemi e le difficoltà nascono sul terreno politico, e in particolare sul terreno istituzionale. Anche la Costituzione non introduce nessun cambiamento sostanziale per quanto riguarda la gestione della politica economica. L'Articolo III-70 sancisce infatti che «gli Stati membri attuano le rispettive politiche economiche allo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione» e l'Articolo III-71 precisa che «gli Stati membri considerano le rispettive politiche economiche una questione di interesse comune e le coordinano nell'ambito del Consiglio dei Ministri».

Questa soluzione presenta un elemento rilevante di innovazione, ma anche un limite grave. Il modello di coordinamento delle politiche fiscali adottato a Maastricht — e confermato dalla Costituzione — è importante perché tende a non avocare a livello europeo tutta la politica di stabilizzazione, ma ne lascia la responsabilità prevalente al livello nazionale, limitandosi ad affermare la necessità che a livello europeo sia garantito il coordinamento delle politiche fiscali — cercando così di evitare almeno il rischio di un'asincronia nelle politiche di stabilizzazione per cui, mentre un paese promuove una politica espansiva, al contempo



in un altro paese si attua una politica recessiva — e indirizzando attraverso i meccanismi di sorveglianza multilaterale le politiche fiscali nazionali verso obiettivi convergenti.

In effetti, si tratta di un'importante deviazione rispetto al modello teorico di federalismo fiscale (Oates [1972]), che prevede l'assegnazione al livello centrale di governo della responsabilità della stabilizzazione. Nell'esperienza europea, non si è invece ritenuto necessario trasferire a livello sovranazionale la gestione diretta della politica di stabilizzazione, come normalmente viene suggerito dalla letteratura. La responsabilità della politica di stabilizzazione viene infatti lasciata agli Stati anche se, a livello sovranazionale, occorre garantirne il coordinamento. Ma mentre questa innovazione, in linea di principio, deve essere considerata positiva in quanto rafforza il carattere federalista nella gestione della politica economica, si deve tuttavia osservare che in questo modello vi è un limite gravissimo, che consiste nel fatto che il coordinamento è sostanzialmente inefficace in quanto si deve realizzare nel Consiglio, che può soltanto adottare raccomandazioni — non sostenute da adeguati meccanismi coercitivi che vincolino i destinatari della raccomandazione ad adeguarsi alle sue prescrizioni — nei confronti degli Stati membri.

Ma anche la procedura per l'adozione delle raccomandazioni è rilevante. E in effetti nel progetto di Costituzione uscito dalla Convenzione l'Articolo III-76 prevedeva che «il Consiglio dei Ministri, su proposta della Commissione e considerate le osservazioni che lo Stato membro interessato ritenga di formulare, decide, dopo una valutazione globale, se esiste un disavanzo eccessivo. In caso affermativo adotta, *secondo le stesse procedure*, le raccomandazioni allo Stato membro in questione al fine di far cessare tale situazione entro un determinato periodo di tempo». Ma nel testo finale della Costituzione l'inciso «secondo le stesse procedure» viene sostituito da «su raccomandazione della Commissione»: in conseguenza, mentre la formulazione iniziale richiedeva una proposta della Commissione, che può essere respinta dal Consiglio solo all'unanimità, il compromesso prevede una raccomandazione della Commissione, che per essere respinta richiede soltanto una minoranza di blocco. La differenza è quindi sostanziale e rappresenta un ulteriore indebolimento dei poteri della Commissione a favore del Consiglio. Inoltre, le raccomandazioni indirizzate agli Stati membri non saranno più rese pubbliche, facendo così venir meno anche il possibile effetto di *moral suasion*.

D'altra parte, a livello europeo eventuali decisioni di politica fiscale sono soggette al principio dell'unanimità, ma questa regola non è in grado

di garantire né la democraticità, né l'efficacia delle decisioni. In definitiva, con una struttura confederale come quella che permane nel settore fiscale, dove vale ancora il diritto di veto, e con un coordinamento la cui efficacia non è assicurata da poteri effettivi attribuiti al livello superiore di governo, non si ha una politica economica europea, ma una sommatoria di politiche nazionali, che non sono in grado di promuovere in Europa la politica di sviluppo di cui l'Europa ha bisogno. L'Unione monetaria non si accompagna quindi con un'Unione economica capace di garantire la crescita del reddito e dell'occupazione, nonché di promuovere il raggiungimento degli altri obiettivi di politica economica e sociale previsti dall'Articolo 3 della Costituzione che sancisce: «L'Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata, un'economia sociale di mercato fortemente competitiva che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. L'Unione promuove il progresso scientifico e tecnico».

In realtà, se si riconosce l'opportunità di procedere a una politica europea di sostegno alla crescita, occorre affrontare separatamente due problemi diversi che si pongono in questo contesto e che devono accuratamente essere tenuti distinti. Il primo riguarda la possibilità di conseguire un equilibrio macroeconomico a livello dell'intera Comunità attraverso una combinazione efficiente di misure di politica fiscale e monetaria — dato che la politica monetaria è ormai gestita direttamente a livello europeo. Il secondo problema — di cui qui non ci occupiamo — riguarda invece la possibilità di garantire la stabilizzazione delle variabili macroeconomiche in ogni Stato membro dopo l'abbandono dello strumento della manovra del tasso di cambio, a seguito della creazione della moneta europea. E con riferimento a questo problema sono in questione soprattutto le regole del Patto di stabilità.

Per quanto riguarda invece lo sviluppo dell'insieme dell'economia europea, l'indirizzo di politica fiscale adottato è particolarmente rilevante, soprattutto se si tiene presente il fatto che negli Statuti della Banca centrale viene chiaramente stabilito che il compito prioritario della politica monetaria è quello di garantire la stabilità dei prezzi. In riferimento alla politica fiscale, il problema principale che si pone è quello di vedere se gli obiettivi di crescita del reddito debbano essere conseguiti attraverso interventi che passano attraverso il bilancio comunitario — come suggerito anche dal Rapporto Sapir — ovvero attraverso il coordinamento delle politiche fiscali gestite dagli Stati membri.



## 8. *I limiti del coordinamento e la riforma del bilancio.*

In tutte le federazioni esistenti il compito della stabilizzazione macroeconomica dell'intero sistema economico è attribuito al livello centrale di governo. Da un punto di vista teorico la giustificazione principale per l'assegnazione di questa funzione al livello federale deve essere fatta risalire all'esistenza di esternalità. In un'economia aperta una parte rilevante della spesa pubblica andrà a beneficiare i non-residenti attraverso una variazione delle importazioni, mentre i residenti dovranno sopportarne il costo attraverso le maggiori imposte future necessarie per finanziare l'accresciuto debito pubblico: in conseguenza, verrà prodotta una quantità sub-ottimale del bene pubblico.

Sulla tesi che la politica di stabilizzazione debba essere attribuita al livello centrale di governo, già teorizzata da Musgrave [1959] nella sua assegnazione di funzioni economiche dell'operatore pubblico, vi è una larga convergenza fra gli economisti. E, d'altra parte, su questa linea si colloca già il *MacDougall Report* [1977], laddove osserva che «in prima approssimazione la giustificazione per accrescere il ruolo della Comunità nella regolamentazione dell'attività economica è fondata sulla crescente interdipendenza delle economie nazionali, grazie alla crescita degli scambi, dei flussi di capitale e della trasmissione internazionale dell'inflazione. Quanto più è aperta l'economia degli Stati membri sotto tutti questi punti di vista, tanto meno efficaci diventano gli strumenti nazionali di politica economica. Gli effetti moltiplicativi sulla domanda interna di variazioni del prelievo o della spesa sono ostacolati da un'elevata propensione all'importazione. Il rimedio consiste nel perseguire questi obiettivi a un livello di governo più elevato, ossia una giurisdizione più ampia che internalizzi maggiormente gli effetti esterni o le fughe dal circuito del reddito, attraverso il coordinamento o un'azione fiscale diretta. Tuttavia, ogni proposta per un'azione fiscale diretta a questo fine al livello della Comunità incontra due ostacoli maggiori, l'interrelazione con la politica monetaria e il problema di raggiungere una dimensione adeguata di intervento».

Il primo limite per un'assunzione diretta della responsabilità di gestire la politica di stabilizzazione da parte della Comunità, rilevato dal *MacDougall Report*, appare ormai superato nel quadro dell'UEM, in quanto la politica monetaria è diventata una responsabilità europea. Ma il secondo ostacolo a un uso attivo per fini di stabilizzazione della politica fiscale rimane sul tappeto. E in effetti, l'elemento specifico che caratterizza la situazione della Comunità rispetto agli Stati federali esistenti è il

peso preponderante, sul totale della spesa pubblica, di quella che passa attraverso i bilanci degli Stati membri rispetto a quella che viene gestita attraverso il bilancio comunitario, pari nel 2003 allo 0,98% del Pil europeo. E già il *MacDougall Report* aveva rilevato come «per quanto riguarda la questione della dimensione adeguata dell'intervento fiscale, le ridotte dimensioni del bilancio della Comunità nello stadio attuale o nella fase pre-federale implicano che il saldo di bilancio, per avere un impatto significativo sull'economia comunitaria, debba variare in una proporzione molto elevata — ad esempio, del 50%».

In generale si ritiene quindi che, date le dimensioni attuali del bilancio e le regole che lo governano — impossibilità di chiudere il bilancio in disavanzo (Articolo 52 della Costituzione), mancanza di flessibilità a causa della programmazione pluriennale prevista dagli accordi sulla disciplina di bilancio del 1988 e ripresa dall'Articolo 54 — il ruolo della Commissione nella gestione della politica di stabilizzazione a livello europeo possa consistere soltanto nel promuovere il coordinamento delle politiche fiscali degli Stati membri.

Un coordinamento è certamente necessario anche nel caso di azione fiscale diretta da parte del livello centrale di governo, per evitare che si manifestino effetti perversi rispetto al conseguimento degli obiettivi della politica di stabilizzazione a seguito di comportamenti pro-ciclici nella politica di bilancio dei livelli inferiori. Ma nell'Unione il coordinamento diventa l'unico strumento disponibile per affrontare shock che vengano a colpire l'economia comunitaria. In proposito, occorre rilevare in primo luogo la necessità di valutare sotto questo profilo la compatibilità delle regole fissate dal Patto di stabilità che impongono un saldo di bilancio in surplus o prossimo al pareggio. In effetti, a livello degli Stati membri, a seguito della impossibilità di utilizzare lo strumento della politica monetaria, le variazioni anticicliche del saldo di bilancio, con la formazione di un surplus durante le fasi espansive e di un deficit durante le fasi recessive, dovrebbero tendere ad aumentare se l'intera responsabilità della politica di stabilizzazione viene posta a carico degli Stati membri. In secondo luogo, occorre ricordare che, nella misura in cui gli effetti esterni diventano sempre più rilevanti con il completamento del mercato interno, minore sarà la disponibilità degli Stati membri a sviluppare politiche di stabilizzazione. Infine, e questa sembra l'osservazione decisiva, gli effetti di una politica discrezionale che si fondi sul coordinamento di misure fiscali adottate dagli Stati membri tendono a manifestarsi con un ritardo temporale tale da svuotare completamente le potenzialità di stabilizzazione di questa politica.



Il coordinamento delle politiche fiscali gestite dagli Stati membri rappresenta quindi una condizione necessaria, ma non sufficiente per garantire l'efficacia di una politica comunitaria di stabilizzazione a fronte di shock che colpiscano in misura macroeconomicamente significativa l'economia europea. E in proposito è opportuno ricordare come in un'Unione monetaria possa rivelarsi un'asimmetria negli effetti della politica fiscale, e quindi un *bias* deflazionistico. Se infatti si manifesta la necessità di adottare una politica fiscale restrittiva — ad esempio, per limitare il disavanzo di bilancio a seguito di uno shock esogeno con effetti recessivi sulle dimensioni del prodotto —, vi è il rischio che ogni Stato membro proceda ad aumentare le imposte o a ridurre le spese, senza tener conto degli effetti deflattivi indotti da analoghe misure adottate dagli altri paesi. Il rischio di *overshooting* deriva in sostanza dalla necessità di conseguire comunque l'obiettivo, qualunque sia il comportamento degli altri partner, anche per osservare i vincoli imposti dal Trattato di Maastricht ed evitare le sanzioni previste dal Patto di stabilità. Ma il perseguimento di politiche espansive risulta invece più difficile sia perché comunque i benefici della politica fiscale risultano in parte perduti a causa dell'esistenza di effetti esterni, sia per il timore di svolgere il ruolo di «locomotiva» con i conseguenti vantaggi che ne derivano anche per i partner che si comportano come *free-riders*.

Il coordinamento può certamente ridurre la probabilità che si manifesti questo *bias* deflazionistico, ma dati i ritardi temporali che richiede in ogni caso la decisione politica necessaria per metterlo in atto, possibilità di *overshooting* a causa sia degli effetti di stabilizzazione automatica, sia di misure discrezionali di politica fiscale rischiano in ogni caso di permanere. Occorre d'altra parte sottolineare come, nel quadro dei problemi che si pongono per raggiungere una decisione politica efficace, il peso degli Stati più forti nella definizione delle misure coordinate di politica fiscale appaia certamente più rilevante — come del resto avviene normalmente in tutte le strutture politiche di tipo confederale. Sembra dunque difficile che gli Stati membri economicamente — e politicamente — più deboli possano battere questa strada con grande entusiasmo.

In definitiva, la conclusione che si può trarre da queste osservazioni è che l'Unione, in un quadro politico che, nelle intenzioni dei padri fondatori, è comunque destinato ad evolvere in senso federale, dovrebbe disporre della capacità di promuovere un'autonoma politica di sviluppo attraverso adeguate riforme sul terreno della politica di bilancio, che prevedano: a) un ampliamento delle dimensioni del bilancio, che è d'altra parte inevitabile anche per motivi allocativi — in particolare, se si

considera l'evoluzione auspicabile delle responsabilità dell'Unione in tema di politica estera e della sicurezza; b) una modifica delle regole di bilancio, che garantisca la compatibilità con l'obiettivo della stabilità monetaria nel medio periodo, ma consenta, nel breve termine, una maggiore flessibilità nell'uso delle risorse; c) l'introduzione di strumenti di finanziamento del bilancio che rappresentino vere risorse proprie le quali, garantendo una reale autonomia, responsabilizzino l'autorità di bilancio a livello comunitario, ma introducano al contempo elementi di flessibilità anche dal lato delle entrate, per favorire la stabilizzazione automatica a fronte di shock esogeni che colpiscano l'insieme dell'economia europea.

9. *Le premesse istituzionali per una politica economica europea.*

Nella situazione attuale, con una struttura politica della Comunità di tipo confederale, il contenimento dell'evoluzione della spesa pubblica comunitaria è garantito da regole rigide sulla disciplina di bilancio e le decisioni sulle entrate richiedono un accordo unanime da parte degli Stati membri. Questa soluzione è generalmente ritenuta gravemente inefficiente e la necessità di introdurre significativi cambiamenti appare quindi del tutto ragionevole. Ma nel quadro delle attuali condizioni politiche e tenendo presente il dibattito che si è sviluppato intorno alla Costituzione, ipotesi di riforma del bilancio quali quelle precedentemente ipotizzate appaiono largamente irrealistiche. Esse presuppongono, in effetti, un rafforzamento delle responsabilità dell'autorità di bilancio, costituita dal Parlamento europeo e da un Consiglio dei Ministri trasformato in un Senato federale e capace di decidere a maggioranza qualificata anche nel settore fiscale. Inoltre, l'autorità europea di bilancio dovrebbe rivendicare il potere di decidere anche in ordine al finanziamento della spesa pubblica comunitaria. E in effetti, nell'ambito di un'Unione politica a vocazione federale — quale è auspicabile che emerga dalla nuova Costituzione — si dovrebbe prevedere che l'intera politica di bilancio, sia dal lato delle entrate che dal lato delle spese, venga governata democraticamente attraverso una decisione congiunta dei due rami dell'autorità di bilancio, pur nel rispetto delle norme previste dal Trattato di Maastricht che impongono limiti alla politica fiscale al fine di garantire la stabilità finanziaria dell'Unione. E la gestione dell'intera politica di bilancio dovrebbe essere affidata alla Commissione, trasformata in un vero governo europeo, sostenuto dal consenso dei cittadini e responsabile nei confronti delle due Camere, il Parlamento che rappresenta i cittadini e il Consiglio che rappresenta gli Stati (5).



Quando queste condizioni si saranno verificate, sarà finalmente possibile parlare di una politica economica dell'Unione; ma fino a quando il coordinamento rappresenterà l'unico strumento disponibile e la Commissione non disporrà dei poteri necessari per imporlo nei fatti, avremo una somma di politiche economiche nazionali, e non una politica europea. In questa prospettiva, non soltanto il piano d'azione di Lisbona, ma anche le riforme previste dal Rapporto Sapir sono inevitabilmente destinate a rimanere una pia illusione. E questo progressivo declino dell'economia europea che, in questa fase di rilancio dell'economia mondiale, non è in grado di tenere il passo non soltanto degli Stati Uniti, ma anche della Cina e del Giappone, della Russia e dell'India, favorisce altresì una crescente disaffezione nei confronti dell'Unione europea, la cui manifestazione più evidente è apparsa con la scarsa partecipazione al voto nelle recenti elezioni europee. Il cerchio quindi tende a chiudersi dato che dall'europessimismo si scivola lentamente in un rafforzamento di quei settori della classe politica che più chiaramente si oppongono a un esito federale del processo di unificazione europea; ma questo sbocco federale rappresenta invece la condizione necessaria per restituire all'Europa la capacità di decisione necessaria per giocare un ruolo sulla scena internazionale in condizioni di *equal partnership* con gli Stati Uniti e per colmare definitivamente il divario che la separa nei confronti dell'economia americana.

NOTE

(1) Su questa base fattuale si osserva correttamente che «è difficile prevedere che Eurolandia riesca a conseguire un tasso medio annuale di crescita del 3% nel prossimo decennio — come suggerito, ad esempio, dall'Agenda di Lisbona del marzo 2000 — a meno che si verifichi un cambiamento consistente nell'andamento demografico. Questo cambiamento presuppone una variazione significativa del pensiero politico dominante in Europa al fine di incoraggiare un'immigrazione più ampia — attraverso, ad esempio, una riduzione delle restrizioni sull'immigrazione dai paesi dell'accessione che sono previste per i prossimi sette anni in molti paesi membri dell'Unione europea» (Daly [2004], p. 13).

(2) La tesi di Faini corrisponde sostanzialmente alle conclusioni di Gordon [2003] che rileva come nel quinquennio 1990-95 la produzione americana aumenti del 2,38% e la produttività oraria dell'1,14%, a fronte di una crescita della produzione limitata all'1,61% in Europa in presenza di un aumento della produttività oraria assai elevata e pari al 2,46%. Ma la situazione si rovescia nel periodo 1995-2000 dove la produzione aumenta del 3,22% negli Usa e del 2,24% in Europa, ma la crescita della produttività oraria è largamente

superiore negli Stati Uniti (2,13%) rispetto all'Europa (1,27%). Conclusioni analoghe a quelle di Faini si ritrovano anche in Daly [2004], che osserva come «negli ultimi dieci anni il problema di Eurolandia è stato la scarsa utilizzazione del lavoro piuttosto che un problema di produttività. Se definito come prodotto per ora lavorata, il livello della produttività europea è stato inferiore soltanto del 4% nel 2003 rispetto agli Stati Uniti, con un leggero miglioramento rispetto a dieci anni fa. D'altro lato, invece, l'impiego del lavoro è stato inferiore del 28% nel 2003 in Eurolandia rispetto agli Stati Uniti» (p. 7).

(3) «Non si tratta di trovare risposte particolarmente originali, ma piuttosto di riuscire a scegliere, nell'azione di governo, gli incentivi adeguati per stimolare un'azione positiva lungo due direttrici fondamentali: l'accumulazione di capitale, nelle sue varie forme, e la crescita della produttività, in particolare attraverso la diffusione dell'innovazione e del progresso tecnico» (Visco, I. [2004], p. 310).

(4) In realtà, il Rapporto Sapir analizza sia i fattori strutturali che gli aspetti congiunturali che giustificano un ritardo dell'economia europea. In effetti, in una nota recente (Aghion, P. e J. Pisani-Ferry [2003]), due autori del Rapporto rilevano che «politica macroeconomica e riforme strutturali non devono essere considerate antitetiche. L'analisi comune cui siamo pervenuti dà una priorità ai fattori strutturali, ma non nega l'impatto degli errori nella gestione macroeconomica».

(5) Su questa linea Collignon [2003] conclude un'ampia indagine — che rappresenta forse il miglior contributo recente sulla Costituzione economica dell'Europa — rilevando che «il potere necessario per sviluppare una politica macroeconomica nell'Unione europea può derivare unicamente da un governo pienamente legittimato da un punto di vista democratico che rifletta le preferenze collettive nel quadro istituzionale europeo. Questo implica, naturalmente, che il governo economico non possa essere una struttura intergovernativa e che i suoi compiti debbano essere attribuiti a una Commissione europea rinnovata responsabile nei confronti dei cittadini europei» (p. 161).

## BIBLIOGRAFIA


Aghion, P., Pisani-Ferry, J. [2003], «Réponse à nos procureurs», in *Revue de l'OFCE.*

Alesina, A., Angeloni, I, Etro, F. [2003], «International Unions», Harvard Institute of Economic Research, Discussion Paper N. 2001.

Alesina, A., Grilli, V. [1993], «On the Feasibility of a One Speed or a Multi Speed European Monetary Union», in *Economics and Politics*, pp. 145-166.

Blanchard, O. [2004], «The Economic Future of Europe», NBER Working Paper, n. 10310.

Bordignon, M., Brusco, S. [2003], «On Enhanced Cooperation», *mimeo*, Università Cattolica di Milano.

Collignon, S. [2003], *The European Republic. Reflections on the Political Economy of a Future Constitution*, Londra, The Federal Trust.

Daly, K. [2004], «Euroland's Secret Success Story», Global Economics Paper N. 102, Goldman Sachs.

European Commission [1993], *Growth, Competitiveness, Employment. The Challenger and Ways Forward into the 21st Century*, Bruxelles, White Paper.

Faini, R. [2004], «Europe: A Continent in Decline?», *mimeo*, Paper presented at the Third Milan European Economy Workshop, «Agendas for an Enlarged EU: the Challenge of Growth».

Gordon, R.J. [2003], «The Five Major Puzzles in the Behaviour of Productivity, Growth and Innovation», *mimeo.*

MacDougall Report [1977], *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, Bruxelles.

Musgrave, R.A. [1959], *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw-Hill.

Oates, W. [1972], *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt, Brace, Jovanovich.

Rapporto Sapir [2004], *Europa, un 'Agenda per la crescita*, Bologna, Il Mulino.

Visco, I. [2004], «La crescita economica in Europa: ritardi e opportunità», *L'Industria*, pp. 289-315.

Von Hagen, J., Pisani-Ferry, J. [2003], «Pourquoi l'Europe ne resemble-t-elle pas à ce que voudraient les économistes?», in *Revue Economique*, pp. 477-487.

# Note *

## LA STRATEGIA FEDERALISTA E LA CAMPAGNA PER LA COSTITUZIONE EUROPEA

1. Il Congresso di Genova si tiene in un momento in cui la Convenzione europea ha terminato i suoi lavori. Tuttavia, la Costituzione europea è attualmente nelle mani dei governi nazionali, che utilizzano il diritto di veto nel tentativo di ridimensionare alcuni progressi compiuti, come il sistema di voto a doppia maggioranza nel Consiglio. Si è aperta una fase politica simile a quella che ha visto come protagonista il Trattato di Unione europea, approvato dal Parlamento europeo vent'anni fa, il 14 febbraio 1984. Il Progetto Spinelli non venne mai sottoposto alle ratifiche nazionali per l'opposizione di qualche governo, in particolare quello della Sig.ra Thatcher. Altiero Spinelli era pienamente cosciente di questo rischio. Non a caso, aveva ricordato al Parlamento europeo l'apologo di Hemingway del vecchio pescatore che, dopo aver catturato il pesce più grosso della sua vita, se lo vede divorare a poco a poco dai pescecani, così che quando giunge in porto non gli resta che la lisca. Il progetto di Costituzione europea rischia di fare la stessa fine: o verrà ridotto ad una insignificante lisca, oppure verrà abbandonato del tutto, se i maggiori governi europei si orienteranno verso la formazione di un'Europa dei «gruppi pionieri», nella illusione che sia possibile formare un direttorio di paesi forti per governare l'Unione a 25. Entrambi questi esiti sarebbero disastrosi per il futuro dell'Europa.

Senza una Costituzione europea non esiste un quadro istituzionale condiviso per risolvere i drammatici problemi dell'Unione, primo fra tutti la necessità di parlare al mondo con una sola voce. Un allargamento senza Costituzione aprirebbe la via al ritorno delle divisioni nazionali del passato tra le nazioni europee. E', dunque, importante che i federalisti

* Pubblichiamo in questa rubrica alcuni degli interventi al Congresso dell'Unione europea dei federalisti (Genova 19-21 marzo 2004), in cui si sono confrontate due diverse posizioni strategiche. I testi contengono riferimenti alla situazione politica di allora.



europei mantengano con fermezza la rotta verso la trasformazione dell'Unione in una Federazione europea. Nei momenti di transizione, questo compito è difficilissimo, perché anche le forze favorevoli alla soluzione federale rischiano di seguire vie errate, nella speranza che esistano facili scorciatoie per il conseguimento dell'obiettivo finale. Il compito dei rivoluzionari è di comprendere il processo storico, analizzare le forze in campo e indicare la via che può consentire di sconfiggere le forze avversarie. I federalisti, se vogliono vincere la loro lotta per la Federazione europea, devono essere altrettanto realisti dei realisti nazionali, traducendo in azione le aspirazioni all'unità politica dei cittadini europei. E' questa capacità di dialogo tra i federalisti e i cittadini la forza misteriosa che sino ad ora ha fatto avanzare l'unità europea e che i realisti nazionali non sono in grado di comprendere.

2. Si può riassumere la situazione attuale dell'Europa in una formula semplice: l'Unione europea deve diventare uno Stato federale se vuole far fronte alle sfide della politica mondiale. La fine della guerra fredda, la disgregazione dell'URSS e l'unificazione tedesca non lasciano altre alternative sul campo, salvo ovviamente quella di un drammatico ritorno al passato. L'Unione europea, se vuole esistere come un soggetto politico mondiale e non solo come un passivo alleato degli Stati Uniti, deve darsi i mezzi necessari per parlare su un piede di parità con i nuovi e i vecchi protagonisti della politica mondiale: la Cina, l'India, il Giappone, la Russia, il Brasile e, ovviamente, gli Stati Uniti. Senza unità politica, le nazioni europee — Germania, Francia e Gran Bretagna incluse — possono solo agire come soggetti passivi, privi di una reale autonomia e sovranità, in un mondo ormai dominato da Stati di dimensione continentale. In effetti, i problemi che la Convenzione ha dovuto affrontare, purtroppo senza risolverli interamente, riguardano la creazione di un governo europeo, legittimato di fronte al Parlamento europeo, e dei mezzi necessari per la sua azione: un bilancio europeo sufficiente per una politica economica europea efficace e una difesa, per realizzare una politica estera e della sicurezza.

Per valutare adeguatamente i risultati raggiunti dalla Convenzione, è opportuno chiarire la natura del problema che essa avrebbe dovuto affrontare, cioè la costruzione di uno Stato federale sovranazionale. Quando si parla di Stato, è quasi inevitabile ricordare la nota definizione di Max Weber. «Lo Stato — secondo Weber — è quella comunità umana che, nei limiti di un determinato territorio, esige per sé (con successo) il monopolio della forza fisica legittima». Questa definizione rappresenta

un punto di riferimento anche per la costruzione dell'Europa federale. Ma occorre ricordare che il fenomeno empiricamente osservato da Weber era lo Stato nazionale, non uno Stato federale sovranazionale. Lo Stato nazionale è sorto mediante un processo di concentrazione del potere, in uno spazio territoriale definito dall'appartenenza — reale o immaginaria — della popolazione ad una specifica cultura nazionale. La storia degli Stati nazionali, in Europa e nel mondo, ci ha abituati a considerare come due entità inscindibili lo Stato e l'uso della forza. Ancora recentemente, salvo rare eccezioni, la lotta per la formazione degli Stati sorti dalla disgregazione dell'URSS e della Jugoslavia ha provocato gravi spargimenti di sangue.

Tuttavia, se vogliamo indagare in profondità la natura del processo di integrazione europea, dobbiamo concentrare la nostra attenzione sul problema della legittimità. L'ideale dell'unità europea si è manifestato nel corso della seconda guerra mondiale come un progetto di pace tra le nazioni europee. La costruzione dello Stato federale europeo non può essere fondata sulla forza, con una rivoluzione violenta. In Europa, si tratta di unire Stati nazionali democratici sulla base del consenso popolare per garantire ai popoli europei un futuro comune di pace e di prosperità. L'Europa federale sarà il frutto di una rivoluzione pacifica.

Il problema della legittimità delle istituzioni europee è dunque fondamentale. Possiamo vedere meglio la sua importanza attraverso un esempio negativo: la disgregazione dell'URSS. L'impero zarista, un impero multinazionale, dopo la rivoluzione d'ottobre fu trasformato nell'URSS, che adottò una Costituzione solo formalmente federale: di fatto, il cemento unificante era rappresentato dall'ideologia marxista-leninista e dalla formula organizzativa del partito unico. Il marxismo-leninismo non risolse mai il cosiddetto problema delle nazionalità. Il principio dell'autodeterminazione delle nazioni, difeso da Lenin, poco si conciliava con la formula di un partito comunista unico, con un apparato accentrato. In verità, l'URSS era un impero comunista dominato dalla nazione russa. Per questo, quando Gorbaciov avviò il difficile processo di democratizzazione del comunismo, il problema irrisolto delle nazionalità gli esplose tra le mani. Una volta messi in discussione i principi del marxismo-leninismo e del partito unico, il pluralismo politico e culturale ha consentito alla classe politica, alla ricerca di nuovi appigli ideologici per difendere i propri privilegi e interessi, di appellarsi al principio di nazionalità, quello che avrebbe consentito di ottenere con maggiore facilità il consenso delle popolazioni. Così, nonostante l'enorme apparato militare dell'URSS, la crisi del principio di legittimità su cui si fondava lo Stato sovietico, ha causato la frantumazione dell'impero. E' dunque la legittimità del potere politico la vera forza di uno Stato. Un potere considerato dai cittadini come illegittimo non riuscirà a conservare a lungo la fedeltà e l'unità delle forze militari.



3. Dopo la fine della guerra fredda, l'Unione europea ha dovuto affrontare il problema della legittimità democratica delle sue istituzioni. Nel passato, dopo la crisi degli anni '70, i governi europei avevano accettato l'elezione diretta del Parlamento europeo per rilanciare l'Europa. Si trattava di un primo riconoscimento del principio della democrazia europea. Ma occorreva fare un passo in avanti molto più deciso. Il Trattato di Maastricht aveva completato la costruzione del mercato interno. Con la moneta europea, si era inoltre trasferita una competenza nazionale fondamentale, la politica monetaria, al livello europeo. Era evidente che l'Unione europea gestiva ormai poteri importanti, che condizionavano la vita e il benessere dei cittadini europei. Le nuove sfide del controllo dell'economia europea, della politica estera e della sicurezza avrebbero comportato, se affrontate adeguatamente, l'istituzione di un vero governo democratico europeo. La questione della democrazia europea non poteva dunque più essere lasciata nel vago. I governi nazionali, considerando la Commissione come un mero organo burocratico, avevano alimentato l'euroscetticismo e la richiesta di un ritorno al livello nazionale di poteri europei «illegittimi».

Tuttavia, il problema della legittimità delle istituzioni europee non poteva essere affrontato e risolto nel quadro delle tradizionali Conferenze intergovernative, mediante il metodo diplomatico. E, in effetti, a Maastricht, Amsterdam e Nizza i governi nazionali non riuscirono a risolverlo. Fu solo con la Convenzione europea, alla quale partecipavano i rappresentanti dei cittadini europei eletti nel Parlamento europeo e nei parlamenti nazionali, che si cominciò a dipanare il problema. La svolta si ebbe, seppure in modo non completamente trasparente, con la decisione di redigere una Costituzione. Un Trattato è un patto tra Stati sovrani. Una Costituzione è un patto tra cittadini. E' dunque nel contesto di una Costituzione che diventa ragionevole affrontare il problema della «democrazia sovranazionale» e dei suoi rapporti con la «democrazia nazionale», il principio di legittimità che giustifica il potere dei governi nazionali. La costruzione di un governo federale europeo consiste nel ripartire le competenze e i poteri tra i due livelli fondamentali in cui si manifesta la volontà democratica dei cittadini europei, il livello nazionale e il livello europeo.

Se ora prendiamo in esame il progetto di Costituzione europea elaborato dalla Convenzione, dobbiamo constatare che su importanti questioni, come la politica estera, le finanze dell'Unione e la revisione della Costituzione europea, il diritto di veto non è stato abolito e che, pertanto, una parte consistente della vita dell'Unione resta gestita con il metodo intergovernativo. Tuttavia, dobbiamo anche riconoscere che in alcuni casi il principio della democrazia sovranazionale ha cominciato ad aprirsi una breccia nella fortezza intergovernativa. Per brevità, ricordiamo qui tre innovazioni. La prima è quella della nomina del Presidente della Commissione che deve avvenire «tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo» (art. 26). La seconda riguarda il principio della votazione a doppia maggioranza nel Consiglio dei Ministri (art. 24). Infine, va ricordato il principio della partecipazione popolare al processo legislativo dell'Unione (art. 46). In questi tre esempi, il progetto di Costituzione introduce dei miglioramenti anche rispetto al Progetto Spinelli del 1984, consentendo ai cittadini europei di incidere con le loro opinioni sulle decisioni politiche dell'Unione. E' vero che con queste innovazioni non si colmerà interamente il deficit democratico europeo. Ma, una volta che si è aperta una breccia, sarà più facile vincere le ultime resistenze verso un'Europa federale.

4. La Costituzione europea rappresenta il patto giuridico indispensabile per la costruzione dello Stato federale europeo. Sin dal 1950, Altiero Spinelli ha chiarito questa relazione facendone il perno della sua battaglia per l'Europa. Ricordando il precedente della Convenzione di Filadelfia del 1787, Spinelli ha scritto: «Guardiamoci dal considerare questa procedura come una procedura specificamente americana, non applicabile all'Europa. In politica, come in altri campi, ci sono delle invenzioni, dei metodi, che non si possono evitare o ignorare quando certi problemi si pongono. Per esempio, da quando i francesi nel corso della loro rivoluzione hanno inventato il metodo della Assemblea costituente per creare su una base democratica le leggi fondamentali dello Stato, nessun paese ha potuto applicare metodi sostanzialmente diversi per fondare le assise di uno Stato nazionale democratico. Allo stesso modo, una volta che gli americani hanno inventato il mezzo per arrivare senza soluzione di continuità giuridica da un insieme di Stati sovrani, disposti a unirsi, ad uno Stato federale, occorre adoperare questo stesso metodo per risolvere da noi lo stesso problema».

Tuttavia, la Convenzione europea non ha prodotto un progetto di Costituzione europea altrettanto soddisfacente di quello della Convenzione di Filadelfia, in particolare per quanto riguarda la procedura di ratifica e revisione. Questo mancato successo è imputato, da alcuni federalisti, ad un errore strategico. L'UEF avrebbe dovuto chiedere ad un gruppo di paesi, i Sei fondatori, di creare subito lo Stato federale. Questo punto di vista merita di essere preso in seria considerazione. La questione che all'interno dell'Unione un gruppo di paesi debba andare più avanti degli altri è importante, ma non rappresenta il nocciolo del problema. Più volte, nel passato, come è accaduto a Maastricht, un gruppo di paesi ha deciso di andare avanti. Con gli altri paesi, si negoziano poi le formule di compromesso necessarie per consentire loro di raggiungere il gruppo di testa in un secondo tempo. Questo problema si è presentato di nuovo, alle soglie dell'allargamento, ed è stato affrontato dalla Convenzione europea, che ha studiato la formula delle cooperazioni strutturate nel settore della difesa proprio per consentire ad alcuni paesi di andare più avanti di altri. La sola questione controversa è se la creazione del gruppo d'avanguardia debba avvenire dentro o fuori una procedura costituente. In breve, il problema è quello di stabilire se la Costituzione europea rappresenti la premessa per la costruzione dello Stato federale.



Il precedente storico della fondazione degli Stati Uniti d'America è stato un punto di riferimento costante della strategia dei federalisti europei. Senza la Costituzione federale non vi sarebbe oggi uno Stato federale americano. Diverso è il caso delle unificazioni nazionali. In Italia e in Germania, nel secolo XIX, l'unità politica è avvenuta sulla base della forza militare di uno Stato egemone che ha sfruttato il consenso diffuso per l'unità nazionale su un più vasto territorio. La Costituzione, per quanto riguarda l'unificazione italiana e tedesca, ha rappresentato il corollario dell'unità politica. Ma, per l'Europa, la via dell'unificazione egemonica non è praticabile. La costruzione dello Stato europeo comporta il trasferimento di poteri da Stati nazionali democratici all'Unione. Questo processo può avvenire solo in una situazione di legalità, attraverso un metodo costituente concordato — Spinelli sostiene «senza soluzione di continuità giuridica», come lui stesso ha tentato di fare in occasione della CED e nel 1984 — non con un atto di forza. Non è pensabile che un gruppo di governi europei «convengano di unire i loro Stati in un Patto federale», che decidano che «l'esercito, la marina, l'aviazione e la gendarmeria nazionale vengono unificati in un unico esercito europeo» e che, solo alla fine di questo processo, «il governo provvisorio degli Stati Uniti d'Europa indirà l'elezione, con un sistema elettorale uniforme, di un'Assemblea costituente». Si tratta di un progetto irrealistico. I governi europei esistenti non possiedono questo potere, anche ammesso che

qualche capo di governo abbia veramente la volontà di fare la Federazione europea. Questa via comporta che si considerino come illegittime le attuali istituzioni europee, Parlamento europeo compreso. Non si tiene conto del fatto che il principio della democrazia sovranazionale, pur essendosi affermato molto debolmente, è considerato un *acquis* della vita politica europea. I governi nazionali possono mettere in discussione i poteri nazionali e l'ordine europeo solo all'interno di un quadro giuridico costituente. Se Francia e Germania, dentro la Convenzione europea, avessero voluto spingersi sino al punto di abolire il diritto di veto, anche in politica estera, per creare una Federazione europea, avrebbero provocato le indignate reazioni dei *souverainistes*, ma alla fine un gruppo consistente di paesi avrebbe aderito a un progetto di Costituzione federale europea. Tuttavia, la Francia, che considera fondamentale la cooperazione militare intergovernativa franco-britannico-tedesca, non era disposta a spingersi sino a quel punto. Oggi, in Europa, esiste un consenso per progettare la costruzione della difesa europea dentro un quadro costituzionale. Al di fuori di questo quadro, prevale il metodo intergovernativo, come dimostra il direttorio che si sta formando tra Francia, Germania e Gran Bretagna, nel caso in cui Spagna e Polonia continuino ad opporre ostacoli all'approvazione del progetto di Costituzione.

5. Dobbiamo ora cercare di comprendere quale sarà la strategia federalista alla fine della CIG. Vi sono due esiti estremi possibili: o del progetto di Costituzione resterà solo la «lisca», come è accaduto al Progetto Spinelli, oppure la Costituzione sarà approvata con cambiamenti non sostanziali. In entrambi i casi, l'UEF dovrebbe considerare la necessità di lanciare la proposta di una Convenzione costituente, cioè di una vera Assemblea costituente, che abbia il mandato di redigere un progetto di Costituzione da sottoporre *direttamente* all'approvazione dei cittadini europei, *senza la convocazione successiva di una Conferenza intergovernativa*.

Nel caso di fallimento dell'attuale CIG, questa richiesta è evidente e non richiede una particolare giustificazione per i federalisti. Al contrario, nel caso in cui il progetto della Convenzione sia approvato senza modifiche sostanziali è comunque necessario chiedere una nuova Convenzione costituente per superare definitivamente l'Europa intergovernativa. La necessità di giungere ad una vera Costituzione federale non dipende da una volontà di perfezione dei federalisti. Nella Costituzione europea attuale convivono due principi di legittimità del potere politico, quello della democrazia nazionale e quello della democrazia sovranazionale, che possono entrare in conflitto, sino alla paralisi dell'Unione o al suo disfacimento. Consideriamo, ad esempio, l'ingresso delle repubbliche della ex-Jugoslavia nell'Unione. Tra di esse, in anni recenti, è scoppiata una guerra feroce, che è giunta sino al punto di concepire la pulizia etnica, come aveva fatto Hitler. Che cosa impedirà a gruppi estremistici, in queste repubbliche o in altre (si comincia a parlare della possibilità che, dopo la Turchia, entrino Israele, la Palestina e la Giordania), di riaccendere focolai di nazionalismo e di odio etnico e razziale? La Costituzione europea, al contrario della Costituzione americana, non prevede nulla per impedire la guerra tra i propri Stati membri. All'interno dell'Unione, sopravvive l'ideologia della sovranità assoluta dei governi sulle proprie forze militari. E' un'aberrazione che impedisce ai cittadini europei e ai cittadini del mondo di pensare all'Europa come ad un'unione politica. Questa divisione interna è l'altra faccia della debolezza dell'Europa nel mondo. L'Europa non potrà parlare al mondo con una sola voce sino a che non avrà il coraggio di sottoporre ad un unico potere europeo legittimo tutte le sue forze militari. Ciò che gli europei hanno fatto con la moneta, deve ora essere fatto con le forze militari.



In conclusione, tenuto conto che il metodo della Convenzione può ormai essere considerato un *acquis* politico europeo, l'UEF dovrebbe prendere in considerazione il lancio di una campagna per una Federazione europea oppure per un governo federale europeo (l'espressione «governo europeo» è la parola sporca che i convenzionali non hanno avuto il coraggio di pronunciare), indicando nella convocazione di una Convenzione costituente la via per dare un futuro all'Europa. Va solo aggiunto che, nell'ipotesi che la Costituzione europea venga approvata, la convocazione di una Convenzione costituente sarà facilitata dallo sfruttamento dell'art. IV-7 che consente al Parlamento europeo di chiedere una nuova Convenzione. Si tratta di un altro caso in cui il principio della democrazia sovranazionale è riuscito ad aprirsi una breccia nella fortezza intergovernativa.

6. La discussione sulla strategia riguarda i mezzi più efficaci per raggiungere un certo obiettivo politico. Tuttavia, l'accordo sui mezzi è più facile da conseguire se vi è anche un accordo sui fini. E' vero che tutti i federalisti vogliono la Federazione europea, ma, di nuovo, la Federazione europea per che fare? Il dibattito sulla politica estera europea, sulle forme istituzionali della difesa europea e così via di seguito, deve oggi essere fatto in relazione al ruolo che l'Europa può e deve svolgere nella costruzione di un mondo di pace, di giustizia e di rispetto per un ambiente

naturale devastato da uno sviluppo industriale insensato. Affinché possa produrre nuovi progetti e nuove prospettive d'azione, questo dibattito deve incanalarsi in un alveo istituzionale. Per questo, è essenziale l'ingresso dell'UEF nel *World Federalist Movement*, nel quale alcune sezione nazionali dell'UEF e la JEF hanno cominciato ad agire. Se i federalisti europei sapranno portare nel WFM il loro bagaglio di esperienze maturato in sessant'anni di lotte per l'unità europea, il federalismo mondiale certamente si rafforzerà. Ma, nello stesso tempo, i federalisti europei, dentro il WFM, potranno sfruttare una più elevata piattaforma di osservazione per l'elaborazione di una efficace politica estera dell'Unione europea. Sin dagli anni lontani del *Manifesto di Ventotene* i federalisti, in Europa, si erano proposti di unire l'Europa per unire il mondo. Oggi, è venuto il momento di compiere un altro passo in questa direzione.

*Guido Montani*

## GLI OBIETTIVI DELLA POLITICA ESTERA EUROPEA E LA NATURA DEL SUO SISTEMA DIFENSIVO

Questa analisi si articola in tre momenti: 1) l'individuazione del concetto ispiratore di una valida politica estera dell'Unione europea (UE), che non può che consistere in una politica di unificazione mondiale; 2) il chiarimento che l'avvio effettivo di questa politica ha la sua premessa imprescindibile nella piena federalizzazione dell'UE, la quale comporterà il passaggio dal monopolarismo a un sistema pluripolare cooperativo; 3) la precisazione delle caratteristiche fondamentali del sistema difensivo dell'UE, le quali sono ovviamente subordinate agli obiettivi della politica estera.

1. L'UE è una comunità di Stati democratici impegnati nella costruzione di un sistema democratico sovranazionale, cioè di una federazione (come è indicato nella Dichiarazione Schuman, anche se persistono forti opposizioni nei confronti di questa finalità). Questa caratteristica implica che il concetto ispiratore di una valida politica estera dell'UE debba



essere riassunto nella famosa parola d'ordine (ripresa nel 1941 da Roosevelt) con cui il presidente americano Woodrow Wilson giustificò l'ingresso degli USA nella prima guerra mondiale: «*Il mondo deve essere reso sicuro per la democrazia*».

Questa frase significa essenzialmente tre cose: lo scopo fondamentale della politica estera è in generale il perseguimento della sicurezza nei confronti delle minacce esterne; la sicurezza di cui ha specificamente bisogno uno Stato democratico implica un ambiente internazionale favorevole al mantenimento e allo sviluppo del sistema democratico; ciò significa non solo controbattere gli Stati antidemocratici e aggressivi ma anche perseguire una situazione internazionale in cui la conflittualità violenta sia ridotta e tendenzialmente eliminata — dal momento che una situazione di forte conflittualità impone il primato della sicurezza rispetto a quella della libertà — e in cui sia garantito il progresso economico (che è fondamentale per lo sviluppo democratico).

Ciò precisato, si tratta di chiarire cosa significa nella attuale situazione storica rendere il mondo sicuro per la democrazia. Qual è dunque la situazione del mondo oggi? Quali sono i problemi da affrontare? Anche qui può soccorrere una formula sintetica, e cioè quella coniata da Ulrich Beck, secondo cui noi viviamo nella *società del rischio*.

La società del rischio è la società transnazionale globale, caratterizzata da una sempre più ampia e profonda interdipendenza, che ha la sua forza trainante nell'avanzata rivoluzione industriale e nella sua transizione verso il modo di produzione post-industriale o scientifico. Il mondo globalizzato è il contesto storico di lunga durata in cui viviamo ed è caratterizzato da profonde contraddizioni. Da una parte, esistono grandiose potenzialità di progresso economico, sociale e democratico per l'intera umanità. Dall'altra parte siamo confrontati da sfide esistenziali le quali, nel loro effetto combinato, pongono in discussione non solo il progresso, bensì la stessa sopravvivenza dell'umanità e chiaramente minacciano la sopravvivenza del sistema democratico. Mi concentro qui sulle tre sfide più importanti, poiché sono le fondamentali parti costitutive del problema della sicurezza nella nostra epoca.

*La prima sfida emerge dall'esistenza di una interdipendenza sociale ed economica su scala globale priva di governo.* E' chiaro che la ricchezza dei paesi avanzati e le prospettive di progresso per tutti i popoli del mondo sono fondate su questa interdipendenza. Ma sono pure evidenti le enormi contraddizioni connesse con questa situazione, e in particolare: a) le catastrofiche crisi economico-finanziarie che bloccano la crescita economica; b) il fatto che il 20% della popolazione del mondo

ha a sua disposizione l'80% delle risorse mondiali; questo è chiaramente il fattore determinante alla base del terrorismo internazionale, dal momento che una così enorme ingiustizia in un mondo sempre più integrato (sul piano del commercio, della produzione, dell'informazione e della mobilità umana) non può che produrre odio fanatico su larga scala, nichilismo, fondamentalismo religioso, dispotismi e avventurismi internazionali — in sostanza il terreno di coltura delle reti terroristiche; c) la mobilità umana e una emigrazione di dimensioni senza precedenti comportano una crescente circolazione del crimine organizzato e delle epidemie.

*La seconda sfida è rappresentata dalla proliferazione delle armi di distruzione di massa.* Con la fine del bipolarismo il problema fondamentale della sicurezza non è più il contenimento di uno scontro fra le superpotenze, bensì il contenimento di una instabilità globale che ha le sue radici nell'effetto combinato della globalizzazione senza governo e nel fatto che è venuto meno il fattore di relativa stabilizzazione costituito dalla disciplina bipolare. La nuova situazione internazionale favorisce — in particolare attraverso il terrorismo internazionale e gli Stati che collassano — la proliferazione delle armi di distruzione di massa e nello stesso tempo rende inefficace l'equilibrio del terrore, che presuppone Stati con un territorio ben definito che funge da ostaggio.

*La terza sfida è la minaccia dell'olocausto ecologico, la cui evidenza è tale da non richiedere in questa sede alcuna puntualizzazione.*

Queste sono le sfide esistenziali a cui si deve dare una risposta adeguata, se si vuole rendere il mondo sicuro per la democrazia. Poiché il filo conduttore delle sfide che emergono dalla società del rischio è l'esistenza di una società globale senza governo, l'unica risposta valida non può che essere una politica di unificazione mondiale. Questa politica deve avere come principio guida il disegno (di respiro storico) della costruzione di un sistema federale mondiale articolato, sulla base del principio di sussidiarietà, in federazioni continentali, Stati nazionali, regioni e comunità locali. Il federalismo è in effetti l'unico sistema istituzionale in grado di realizzare il governo democratico dell'interdipendenza. E' necessario d'altra parte individuare i percorsi concreti lungo i quali si deve muovere, per essere produttiva, la politica di unificazione mondiale. I percorsi da seguire simultaneamente e che tendono a convergere sono in sostanza due.

Il primo percorso consiste nell'impegno a esportare nel mondo l'esperienza dell'integrazione europea come modello di pacificazione, progresso economico-sociale e democratizzazione. Questo impegno



significa evidentemente favorire le integrazioni regionali, che sono la via insostituibile per pacificare le aree conflittuali (con la conseguente drastica limitazione delle tendenze autoritarie e delle spese militari) e formare sistemi economici che superino le dimensioni asfittiche dei piccoli Stati, realizzino le premesse economico-sociali della democrazia e siano in grado di difendere efficacemente i propri interessi nel quadro dell'economia globale. In un senso più lato rientra in questo impegno una forte politica diretta a rendere stabili e democratici i grandi Stati che hanno già dimensioni continentali, come la Russia, la Cina e l'India, ma che non sono certo grandi federazioni democratiche. In sostanza, se l'integrazione europea (favorita in modo decisivo nel suo avvio dalla politica americana) rappresenta un grandioso esperimento (come sappiamo ancora incompiuto ma già fornito di una fortemente istruttiva esemplarità) di *state-building*, cioè di costruzione dello Stato democratico, si tratta di generalizzare questa esperienza. Ciò significa avanzare concretamente verso un mondo più progressivo e pacifico e nello stesso tempo costruire i pilastri fondamentali della futura Federazione mondiale.

Il secondo percorso fondamentale di una politica di unificazione mondiale è rappresentato dalla rifondazione e dal rafforzamento dell'organizzazione internazionale globale. Da una parte, ci sono problemi che devono essere affrontati a livello globale: la distruttiva instabilità economico-finanziaria, le enormi ingiustizie che caratterizzano la globalizzazione, il terrorismo internazionale, la proliferazione delle armi di distruzione di massa, i conflitti violenti, l'emergenza ecologica, la criminalità transnazionale. Dall'altra parte, non è possibile realizzare a livello mondiale un'integrazione approfondita come quella realizzabile su scala regionale, dove la maggiore interdipendenza, la relativa vicinanza, la comunanza culturale rendono già oggi possibili, anche se assai difficili, istituzioni sovranazionali a vocazione federale. Ciò non toglie che si debbano e si possano realizzare riforme di grande rilevanza dell'organizzazione internazionale globale, apprestando strumenti che affrontino in modo decisamente più efficace le sfide sopraindicate e, in particolare, istituzionalizzino la solidarietà fra paesi ricchi e paesi poveri.

I due pilastri qui sommariamente descritti della politica di unificazione mondiale sono organicamente correlati, nel senso che si rafforzano reciprocamente. Questa correlazione appare particolarmente chiara nel discorso sulla riforma del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, in cui dovrebbero essere presenti gli Stati continentali esistenti e le espressioni istituzionali dei processi di integrazione regionale, a cominciare ovvia-

mente da quella europea.

2. *L'avvio di una efficace politica di unificazione mondiale ha la sua premessa imprescindibile nella piena federalizzazione dell'Unione europea.*

*Per cogliere adeguatamente questo punto, occorre capire che i soggetti trainanti della politica di unificazione mondiale non possono che essere i grandi Stati democratici.* Anzitutto, questi hanno un interesse vitale a questa politica, dal momento che le sfide esistenziali che l'umanità deve affrontare sono anche, molto concretamente, sfide alla sopravvivenza del sistema democratico, il quale è chiaramente destinato a soccombere in un mondo avviato verso una conflittualità esasperata, generalizzata e senza percepibili vie d'uscita. In secondo luogo, solo i grandi Stati democratici hanno le risorse materiali (economiche, tecnologiche, di capacità di azione internazionale) ed etico-politiche (solo la democrazia, che è fondata sulla limitazione costituzionale del potere e quindi sull'eliminazione dei rapporti di forza all'interno, è in grado, strutturalmente, di accettare la limitazione consensuale del potere all'esterno, il che non toglie che anche in essa si debba superare la tendenza all'autoconservazione del potere) necessarie per attuare una politica diretta alla costruzione della democrazia internazionale. Un'altra importante caratteristica degli Stati democratici è l'esistenza in essi di forti e diffusi movimenti per la pace e la solidarietà sovranazionale, i quali possono esercitare una pressione decisiva sui governi democratici in direzione del federalismo.

Ciò precisato, deve essere d'altro canto chiaro che l'avvio da parte degli Stati democratici di una effettiva politica di unificazione mondiale presuppone un radicale cambiamento — che solo la realizzazione della Federazione europea può produrre — della situazione di potere che caratterizza i loro rapporti. Oggi esiste un solo grande Stato democratico pienamente capace di agire: gli Stati Uniti d'America. Ma, benché essi abbiano un interesse vitale ad una politica di unificazione mondiale, la loro oggettiva situazione di potere costituisce un enorme ostacolo rispetto all'accettazione dei costi che una tale politica comporta. Si tratta di costi in termini di risorse economiche, poiché è in questione una coerente globalizzazione della logica del Piano Marshall, implicante un aiuto economico di dimensioni grandiose (collegato a un decisivo aiuto sul piano della sicurezza), subordinato alla scelta della pacificazione-integrazione e della democratizzazione. E si tratta di costi estremamente rilevanti in termini di limitazioni della sovranità necessarie per costruire



un sistema istituzionale mondiale che, anche se è destinato per una lunga fase ad avere una natura prettamente confederale, implica nondimeno un meccanismo decisionale multilaterale e non egemonico.

Orbene, due sono i fattori decisivi che ostacolano negli USA l'accettazione di questi costi. Il dato basilare è la posizione di fatto egemonica che gli USA hanno nel sistema mondiale. Ciò fa sì che su questo paese ricada in modo tendenzialmente esclusivo il compito pesantissimo di produrre sicurezza per il mondo ed alimenta nello stesso tempo una diffusa mentalità imperiale nella società e nella classe politica americana, una sorta di vertigine della potenza, che ha caratterizzato nella storia tutte le potenze assurte a una posizione di netta preminenza (Dehio). E' ovvio che in questa situazione non ci sono negli USA — che pure hanno avuto il grandissimo merito storico di sconfiggere dapprima i tentativi egemonici tedeschi e poi la sfida del totalitarismo comunista e che hanno d'altro canto un interesse vitale a una politica di unificazione mondiale — le condizioni politiche e psicologiche per accettare i costi che una politica di unificazione mondiale comporta in termini di limitazioni della sovranità assoluta e del consumismo sfrenato.

Il secondo fattore consiste nel fatto che gli USA, se hanno una netta preminenza sul piano politico-militare, non hanno più la posizione economica dominante che avevano negli anni '40 e '50 e che aveva loro permesso di farsi carico del Piano Marshall e di assumersi i costi del governo dell'economia mondiale. Al declino economico americano è corrisposta in effetti la scelta di fondare la stabilità e lo sviluppo dell'economia mondiale sul ricorso alle forze del mercato (liberalizzazione progressiva del movimento dei capitali, *deregulation* finanziaria, progressiva riduzione dell'intervento pubblico nell'economia), che è stato giustificato con l'ideologia liberista imposta alle principali istituzioni finanziarie e commerciali mondiali e che di fatto ha significato chiamare il resto del mondo a finanziare il potere americano.

Alla luce di questa situazione si possono cogliere le basi oggettive dell'attuale strategia americana, che non può quindi essere intesa essenzialmente come una scelta dell'amministrazione di Bush jr. In sostanza la risposta che il governo americano è condizionato a dare alle sfide che emergono da un mondo sempre più interdipendente e che è diventato una comunità di destino, invece che una politica di unificazione mondiale è una deliberata politica di stabile egemonia mondiale. Dato questo orientamento, l'accento è posto essenzialmente su un unilateralismo sistematico (che rifiuta gli accordi — dal Protocollo di Kyoto al Tribunale penale internazionale — che ostacolerebbero la politica di potenza americana, e

tende a delegittimare l'ONU invece che a rafforzare la sua efficacia), sulla supremazia militare (il che implica uno spettacolare riarmo), sulla guerra preventiva, come è avvenuto nel caso dell'Iraq.

Questa strategia, che è destinata a produrre una crescente instabilità, ha una certa analogia (senza dimenticare ovviamente che gli USA sono una democrazia e che nell'era nucleare le guerre generali sono diventate inconcepibili) con la strategia delle potenze europee nella prima metà del XX secolo. In quell'epoca le grandi potenze europee dovevano affrontare la sfida della crisi dello Stato nazionale (la rivoluzione industriale richiedeva la creazione di Stati di dimensioni continentali), ma essendo ancora potenti, non erano disposte ad accettare le limitazioni di sovranità necessarie per realizzare una unificazione consensuale. In tali circostanze, in cui l'alternativa era «impero o federazione», le potenze europee scelsero la via dell'espansione imperiale, che culminò nel tentativo tedesco di unificazione egemonica dell'Europa.

Dopo aver visto la situazione degli USA veniamo ora a quella dell'Europa di oggi. L'UE è una grande comunità di Stati democratici che ha un interesse particolarmente profondo nel promuovere l'unificazione mondiale e che esprime effettivamente un orientamento in questa direzione. Manifestazioni concrete di questo orientamento sono: le posizioni a favore della Corte penale internazionale e del Protocollo di Kyoto; un atteggiamento generale a favore del rafforzamento dell'ONU; una politica favorevole alle integrazioni regionali; il fatto che l'UE e i suoi Stati membri forniscono il maggior contributo all'aiuto allo sviluppo; l'esistenza dei più grandi movimenti per la pace e la solidarietà globale; il documento «Un'Europa sicura in un mondo migliore» presentato dall'Alto rappresentante per la PESC, Javier Solana, ed accolto dal Consiglio europeo di Bruxelles del 12-13 giugno 2003.

Si deve anche sottolineare che la vocazione europea per una politica di unificazione mondiale ha profonde radici nella mancanza di una sindrome imperiale; il che è dovuto al fatto che l'unificazione europea si è sviluppata come conseguenza della catastrofe delle politiche di potenza e si fonda sulla scelta storica della limitazione della sovranità, la quale implica una spinta oggettiva ad esportare questa esperienza nel mondo.

Ciò precisato, è d'altra parte evidente che l'Unione europea, a causa della sua incompleta federalizzazione, è incapace di trasformare la sua vocazione in una efficace e sistematica politica di unificazione mondiale. Federalizzazione completa significa in sostanza: trasferimento della politica estera (incluso l'aiuto allo sviluppo) e della difesa a un organo democratico sovranazionale, cioè alla Commissione fornita, sotto il



controllo del Parlamento europeo e della Camera degli Stati, del potere di costruire una diplomazia e un esercito unici; potere sovranazionale di tassazione in modo da avere un bilancio adeguato; eliminazione dei diritti di veto nazionale relativamente alla revisione costituzionale.

Una piena federalizzazione dell'UE avrebbe due fondamentali e connesse conseguenze. Da un lato, l'UE avrebbe gli strumenti per operare efficacemente come attore globale, come è dimostrato dall'efficacia con cui l'Unione agisce nei settori (moneta, concorrenza, commercio) in cui non è bloccata dai veti nazionali. Dall'altro lato, un'UE pienamente federale modificherebbe in modo decisivo l'equilibrio mondiale, in quanto sarebbe un fattore in grado di controbilanciare la potenza americana e, quindi, di eliminare la situazione che blocca l'adozione da parte dei più avanzati paesi democratici di una risposta adeguata alle sfide del XXI secolo. In sostanza, si realizzerebbe il passaggio dall'unipolarismo al pluripolarismo, dal momento che il riequilibrio della potenza americana aprirebbe più ampi spazi di influenza sugli affari mondiali alla Cina, alla Russia, all'India e ad altri soggetti politici. Il sistema pluripolare del XXI secolo sarà caratterizzato, a differenza di quello dei secoli passati, da una spinta cooperativa, perché l'esistenza di una società globale del rischio spinge oggettivamente alla cooperazione per la comune sopravvivenza, cioè, in ultima analisi, a *unirsi per non perire*.

In questa situazione un'Europa federale sarebbe in grado non solo di avviare una forte politica di unificazione mondiale — ponendo termine alla solitaria egemonia americana, con i pesi, le tentazioni e la *ybris* che essa comporta —, ma anche di coinvolgere in questa politica gli USA e di persuaderli a superare l'unilateralismo, che si fonda precisamente sull'esistenza di un solo lato dell'equilibrio mondiale. In altri termini, una partnership bilanciata fra USA ed UE agirebbe come il nucleo guida della politica di unificazione mondiale.

Qui un paragone storico con le relazioni Europa-USA negli anni '40 può di nuovo essere utile. In quell'epoca gli USA posero termine alla centralità del sistema europeo degli Stati nell'equilibrio mondiale e in tal modo crearono le condizioni dell'avvio del processo di unificazione europea, che divenne una concreta alternativa alla politica di potenza. Oggi un'Europa pienamente federale riequilibrerebbe la potenza americana (attraverso l'unificazione europea consensuale e non una guerra mondiale!) e contribuirebbe così in modo decisivo al passaggio degli USA dalla politica di potenza e dall'unilateralismo a una politica di unificazione consensuale su scala globale.

3. *In questo quadro si deve chiarire la natura del sistema difensivo europeo.*

Se è chiaro che la Federazione europea avrà, nel senso sopra indicato, una vocazione ad attuare una politica di unificazione mondiale, da questo fattore discendono varie conseguenze che espongo qui molto schematicamente.

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

Questo principio ispiratore — la difesa europea come momento della formazione della polizia internazionale — ha tutta una serie di implicazioni concrete in termini di rapida mobilità, integrazione organica con i corpi di pace, capacità di stanziamento a lungo termine in Medio Oriente e in Africa (nel quadro della politica a favore delle integrazioni regionali). A questo riguardo l'introduzione del servizio civile obbligatorio (con la possibilità di compierlo a livello locale o nazionale o sovranazionale) dovrebbe essere un aspetto cruciale del ruolo mondiale dell'Europa.

Per quanto riguarda le armi di distruzione di massa, la politica europea dovrà sviluppare una strategia contro la loro proliferazione, ma anche per la loro eliminazione. In questo quadro sarà di grande importanza l'impegno (con un ancoraggio costituzionale) a trasferire all'ONU questo tipo di armi che la Federazione europea erediterà dagli eserciti nazionali.

Quando si parla di difesa europea emerge normalmente il discorso sui suoi costi enormi e, quindi, sulla sua incompatibilità con il mantenimento dello Stato sociale. Questo argomento non tiene conto del fatto che le dimensioni della spesa militare americana (che viene presa come punto di riferimento) derivano dalla posizione degli USA di unica superpotenza e perciò spinta a dare una risposta egemonica al problema della governabilità del mondo. In realtà, ai fini di una politica di unificazione mondiale che l'Europa federale con una difesa unica sarebbe in grado di attuare, non sarebbe assolutamente necessario aumentare la spesa complessiva. Per rendersene conto, basta pensare agli sprechi enormi derivanti dalla divisione nazionale della spesa, dalla mancata standardizzazione degli equipaggiamenti, dalla dispersione e sovrapposizione delle attività di ricerca. Questi sprechi comportano che, per esprimere una capacità militare pari a quella americana, gli europei dovrebbero spendere 5 o 6 volte di più degli americani. Per contro la creazione di forze armate federali europee permetterebbe enormi risparmi, e quindi un'efficienza militare adeguata ai compiti di sicurezza a cui è chiamata l'Europa, senza aumentare (e anzi tendenzialmente diminuendo) il livello attuale della spesa complessiva.



Quanto detto in precedenza chiarisce anche la questione del rapporto fra difesa europea e NATO e, più in generale, del rapporto USA-Europa. E' evidente che l'autonomia difensiva che l'Europa acquisterebbe con la difesa unica comporterebbe automaticamente il superamento del protettorato americano sull'Europa e la trasformazione dell'Alleanza atlantica in una autentica partnership fra eguali. A questo riguardo occorre sottolineare che l'avvio di una politica di unificazione mondiale dovrà coinvolgere anzitutto gli Stati Uniti per essere produttiva, perché è evidente, come si è detto prima, che i soggetti politici propulsori di questa politica non potranno che essere le federazioni democratiche continentali. Esse saranno il nucleo di avanguardia del processo di unificazione mondiale. E pertanto una vera partnership costituirà un fondamento strutturale del progresso verso un mondo più giusto e pacifico. Per contro proprio il ritardo rispetto alla necessità di costruire il pilastro europeo della partnership Europa-USA è alla base della strategia imperiale americana, la quale boicotta apertamente l'integrazione europea e mina la solidarietà fra le due sponde dell'Atlantico.

C'è infine da segnalare la relazione critica fra l'approccio intergovernativo alla difesa e il processo democratico in Europa. Qui c'è una contraddizione insuperabile. Se non si vuole accentuare il deficit democratico che caratterizza l'integrazione europea, si deve mantenere uno stretto controllo democratico dei parlamenti nazionali sul comportamento dei rappresentanti nazionali negli organi di cooperazione difensiva. Il che non può che rendere più difficile il raggiungimento del consenso, dato che i parlamenti nazionali non hanno il compito di perseguire l'interesse comune europeo. Per contro, la cooperazione intergovernativa può limitare la propria strutturale inefficienza decisionale, solo sganciandosi più o meno apertamente dai controlli democratici nazionali. Solo la piena parlamentarizzazione federale dell'UE può

conciliare efficienza decisionale e controllo democratico.

*Sergio Pistone*

# PER UNA STRATEGIA ALTERNATIVA UN NUCLEO FEDERALE IN UN'EUROPA A CERCHI CONCENTRICI *

*Introduzione.*

Io, come molti di voi, appartengo a quel gruppo di federalisti che, poco più di dieci anni fa, completate le ratifiche del Trattato di Maastricht, ha cominciato la campagna per la Costituzione europea, allora sotto il nome di campagna per la Costituente europea. Come è sempre accaduto al MFE, abbiamo cominciato tra lo scetticismo e le resistenze dell'UEF e della JEF di allora, restie ad abbandonare una più vaga e debole campagna per la democrazia europea e sono stati necessari alcuni anni e non pochi sforzi per portare prima l'UEF e poi la JEF ad adottare ufficialmente la campagna per la Costituzione europea. Io appartengo però anche a quel gruppo di federalisti che negli ultimi anni è stato fortemente critico nei confronti della campagna per la Costituzione europea così come si è andata sviluppando dopo il vertice di Nizza e in particolare intorno ai lavori della Convenzione sul futuro dell'Europa e alla bozza di Costituzione che essa ha prodotto. Da tre-quattro anni un gruppo di federalisti del MFE italiano, principalmente a Pavia, Milano, Ferrara e in altre città del nord-Italia, e qualche amico federalista in Germania e in Francia, hanno elaborato e proposto una strategia alternativa centrata sull'idea di un *nucleo federale in un'Europa a cerchi concentrici* e, in questo quadro, hanno avviato una serie di azioni centrate su un appello per uno Stato federale europeo indirizzato agli originari paesi fondatori (1). In questa relazione vorrei spiegare perché riteniamo che la strategia attuale dell'UEF — che, ne sono consapevole, il Congresso si avvia a riconfermare — rappresenti la via della rassegnazione e della sconfitta, e perché riteniamo invece che una via alternativa e potenzialmente vincente esista, ancorché essa sia enormemente difficile.



*Le illusioni della «strategia della Costituzione».*

La strategia proposta al Congresso dalla maggioranza del MFE e dell'UEF si articola su due punti principali: 1) la richiesta che l'imminente Conferenza intergovernativa — o, se questa non ne sarà capace, i soli Stati che lo vorranno — adottino la bozza di Costituzione preparata dalla Convenzione senza stravolgerne i contenuti; 2) l'avvio di una campagna popolare per convocare una nuova Convenzione, questa volta con un mandato costituente, per arrivare a una Costituzione federale che abolisca il diritto di veto nella politica estera e di bilancio. Esaminiamo ciascuno di questi punti in dettaglio.

La prima richiesta rivelerà da sola in poche settimane la propria inconsistenza. Non mi sembra infatti difficile prevedere che, se nelle prossime settimane la Costituzione verrà adottata, questo avverrà con l'accordo unanime di tutti gli Stati membri nella Conferenza intergovernativa. Se la Conferenza intergovernativa non troverà un accordo sui punti ancora aperti della bozza di Costituzione, su cui è fallita la Conferenza a Roma lo scorso dicembre, essa rimarrà lettera morta perché è impensabile che alcuni paesi decidano di *rompere l'Unione* sulla base di un testo debole come quello attuale. L'accordo unanime si troverà e, come è facile prevedere, si troverà su un testo di Costituzione ulteriormente annacquato rispetto a quello già debole proposto dalla Convenzione. Ma che giudizio devono dare i federalisti sul processo che ha portato alla Costituzione e sul processo che si apre con la Costituzione?

La richiesta di un'Assemblea costituente e di una Costituzione federale rappresenta una parte essenziale dell'identità stessa dei federalisti che si riconoscono nella tradizione di Altiero Spinelli ed è stata alla base delle campagne dei federalisti fin dalle origini. E' quindi comprensibile che quando il Consiglio europeo di Laeken nel 2000 ha deciso di convocare una Convenzione per preparare una Costituzione per l'Unione europea, i federalisti abbiano accolto la decisione con speranza e con entusiasmo. E' però meno comprensibile che la gran parte di essi sia poi rimasta completamente prigioniera della retorica che si è sviluppata intorno alla Convenzione — e in larga misura l'abbia fatta propria — perdendo di vista il *perché* i federalisti chiedevano una Costituzione europea e *che cosa* essi intendevano con questa richiesta. Nella tradizione politica occidentale la Costituzione è l'atto con il quale si suggella la *nascita di un nuovo Stato* o un *cambio di regime* in uno Stato esistente (da monarchia a repubblica, da repubblica parlamentare a repubblica presidenziale, ecc.). Ci sono stati e ci sono Stati senza costituzione, ma non

esiste e non è mai esistita alcuna *costituzione senza Stato*. Fin dalle origini i federalisti chiedevano la Costituzione europea perché essa si identificava con la *fondazione* dello Stato federale europeo (2). In quanto tale essa doveva sancire la *sovranità* del nuovo Stato, definirne una struttura istituzionale democratica, attribuirgli i poteri necessari al suo funzionamento interno e internazionale, e definire i rapporti tra il livello centrale e gli Stati membri nei modi propri di un sistema federale. La bozza di Costituzione proposta dalla Convenzione sul futuro dell'Europa, e più in generale il processo di cui la Convenzione è l'espressione, semplicemente non hanno nulla a che fare con tutto questo.

Non si nega qui che la Costituzione abbia delle caratteristiche positive: l'abolizione della divisione dell'Unione in pilastri, l'introduzione della Carta dei diritti fondamentali, l'estensione della codecisione legislativa e del voto a maggioranza nelle aree della politica interna e della giustizia, la creazione di un Ministro degli Esteri europeo, ecc. Se giudichiamo tutto questo nell'ottica del miglioramento dei trattati dell'Unione esistenti, si tratta innegabilmente di passi avanti, alcuni anche significativi. Se invece giudichiamo tutto questo rispetto alle sfide che l'Europa ha davanti e nella prospettiva del cammino dell'Europa verso la Federazione europea, tutte queste modifiche sono assolutamente irrilevanti. L'Europa ha davanti sfide di enorme portata: l'avvenuto allargamento dell'Unione a 25 Stati membri e la prospettiva di ulteriori allargamenti a 30 e più paesi fino a comprendere forse la Turchia, il deterioramento dell'ordine mondiale e la crescente marginalizzazione dell'Europa rispetto alle questioni della pace e della guerra, l'avanzare del terrorismo internazionale, le difficoltà del Patto di stabilità che gettano ombre fosche sul futuro della stessa moneta unica, il ristagno dell'industria europea e le difficoltà di riformare il modello sociale europeo, l'avanzare dell'euroscetticismo in molti paesi davanti a un'Unione sempre più difficile da capire per i cittadini comuni. Molti, anche tra i federalisti, non percepiscono queste sfide come drammatiche e urgenti. Molti non solo sembrano non vedere il declino dell'Europa, ma spesso dipingono addirittura un'Europa florida, che sarebbe la vera vincitrice della crisi irachena (sic!), nel mezzo di un ritrovato slancio tecnologico (il progetto Galileo), che comincia ad agire con truppe al di fuori dell'Europa (i contingenti in Macedonia). Essi ricordano tristemente il filosofo Pangloss del Candido di Voltaire, per il quale «questo è il migliore dei mondi possibile, [...] i mali particolari compongono il bene generale, di modo che più ci sono disgrazie particolari e più il mondo va bene» (3). Ma coloro i quali ritengono invece che le sfide che l'Europa ha



davanti siano urgenti e vitali, non possono non ammettere che la Costituzione non intacca neanche la superficie dei problemi gravi che l'Europa ha di fronte. L'Unione, pur con questa Costituzione, non cambierà infatti la sua natura di organizzazione in cui il potere di ultima istanza rimane nelle mani degli Stati: essa rimarrà priva di una politica estera e di sicurezza propria, priva di una capacità di governo nel campo dell'economia, priva di un governo democratico frutto della volontà dei cittadini e capace di rendere esecutive le proprie decisioni. Per fare solo un esempio, se, una volta ratificata la Costituzione, ci ritrovassimo nella situazione di un anno fa — la decisione americana di muovere guerra all'Iraq, la divisione profonda tra gli Stati europei, l'inesistenza drammatica dell'Unione — l'Unione, e il suo nuovo Ministro degli Esteri, reagirebbero esattamente nello stesso modo di un anno fa: sarebbero costretti a prendere atto che gli Stati membri hanno visioni profondamente diverse del rapporto tra Europa e Stati Uniti, che gli Stati membri continuano a controllare la propria politica estera e di difesa, o per meglio dire quel poco che ne rimane, e che l'Unione non ha alcuna capacità o risorse per agire, né per la guerra, né per la pace.

Molti federalisti riconoscono questi limiti, ma li giustificano alla luce delle presunte *potenzialità evolutive* della Costituzione: essa creerebbe un quadro nuovo in cui la battaglia per uno Stato federale europeo potrà essere condotta a partire da uno stadio più avanzato. Viene così sottolineato il valore simbolico della stessa parola Costituzione e della Carta dei diritti fondamentali (che spingerebbero i cittadini europei a cominciare a pensare all'Europa come a una comunità politica). Vengono richiamati il Ministro degli Esteri europeo (che creerebbe una convergenza progressiva delle politiche estere e di difesa e porrebbe nei fatti le basi per una politica europea unica), lo strumento della petizione popolare (che permetterebbe un'iniziativa popolare per una nuova Convenzione costituente) e la possibilità delle cooperazioni rafforzate (che permetterebbe a gruppi di Stati di avanzare nel campo della politica estera e di sicurezza). In questa logica, la battaglia federalista si sposterebbe *dentro* la Costituzione: migliorare qualcosa che esiste, si afferma, dovrebbe essere più facile che creare qualcosa di nuovo. Se si solleva lo sguardo dal testo della Costituzione, e si guarda alla realtà dell'Europa, fuori dalle istituzioni di Bruxelles, è difficile sfuggire alla sensazione che tutte queste siano solo speranze poco fondate. Le presunte possibilità evolutive del testo di Costituzione non possono essere considerate in astratto, ma alla luce della *realtà* dell'Europa cui la Costituzione si riferisce.

Qual è allora la realtà dell'Europa, nei fatti, non sulla carta della bozza

di Costituzione? L'Unione europea ha ormai 25 Stati membri, e in pochi anni ne avrà 28-30, che non hanno più una visione condivisa del proprio passato né tantomeno del proprio futuro. Non c'è più un passato condiviso, perché successivi allargamenti a nuovi membri hanno progressivamente sbiadito la forza e il significato del patto iniziale stretto con la nascita della prima Comunità europea, «le prime assise della Federazione europea» evocato dalla Dichiarazione Schuman. Non esiste una visione condivisa del presente e del futuro dell'Europa: dodici Stati membri hanno adottato la moneta unica, mentre alcuni paesi (Inghilterra, Svezia e Danimarca) la rifiutano; alcuni Stati membri aderiscono a Schengen e altri no e non intendono farlo; alcuni Stati membri (intorno a Francia e Germania) credono che l'Unione debba avere una posizione autonoma sulla scena internazionale, mentre altri (l'Inghilterra, diversi nuovi Stati membri) credono che essa si debba affiancare sempre e in ogni caso agli Stati Uniti; alcuni Stati membri (ancora una volta intorno a Francia e Germania) credono che l'Unione debba prima o poi evolvere verso un'unità politica, mentre altri la considerano una semplice forma di integrazione internazionale. E' innegabile che l'allargamento a nuovi paesi ha fatto pendere la bilancia a favore dei secondi — non a caso esso ha rappresentato la priorità della politica europea della Gran Bretagna da Margareth Thatcher in poi. Per molti Stati membri la prospettiva della trasformazione dell'Unione in uno Stato federale, se mai questa si presentasse, sarebbe inconcepibile. Si tratta di una situazione strutturale, che è il risultato di posizioni profondamente radicate in larga parte della classe politica e dell'opinione pubblica di questi paesi. La Costituzione riflette e suggella questa situazione di divisione. L'Unione — ben lungi dall'aver compiuto un passo importante e ricco di potenzialità nel cammino della sua unificazione federale — si è in realtà incamminata sulla via della propria trasformazione in una sorta di *ONU europea.*

Vediamo ora la seconda richiesta alla base della *strategia della Costituzione*: una mobilitazione popolare per rivendicare una nuova Convenzione (questa volta, si sostiene, *costituente*) entro il 2008. Alla base di questa richiesta c'è la convinzione che i governi siano ormai solo un ostacolo nella costruzione dell'Europa, che sia quindi necessaria una mobilitazione popolare per *imporre l'Europa* ai governi, e che lo strumento per far questo sia un'azione popolare per la convocazione di una nuova Convenzione, questa volta con un mandato costituente, che emendi in senso federale la Costituzione attuale. Tutto questo viene spesso dipinto come la logica continuazione della tradizionale strategia costituente dei federalisti che si riconoscono nella tradizione di Altiero



Spinelli e Mario Albertini. Essa è in realtà solo una sorta di *vulgata* di questi principi che, più o meno consapevolmente, ne stravolge completamente il senso e l'uso. Con *strategia costituente* i federalisti hanno sempre inteso indicare che l'unificazione dell'Europa non avverrà da sola come risultato quasi automatico della progressiva integrazione economica, ma che essa necessita di un *atto costitutivo* specifico, di un *atto fondatore*, una manifestazione di volontà da parte degli Stati e dei cittadini che ne vogliono fare parte e decidono di cedere una parte della propria sovranità e metterla insieme in uno Stato nuovo. In questo processo i governi sono «strumento e ostacolo», come ricordava Altiero Spinelli: ostacolo perché naturalmente restii a cedere il proprio potere nazionale, ma anche strumento indispensabile perché essi rimangono i detentori finali di questo potere e della legittimità del suo utilizzo di fronte ai cittadini. In questo processo, l'Assemblea costituente è lo strumento attraverso il quale quei governi — e solo essi — che *hanno deciso* di dare vita alla federazione, o sono almeno disponibili a esaminare concretamente la possibilità di prendere questa strada (cioè a mettere in comune la propria sovranità), possono concretizzare e dare forma alle loro decisioni grazie alla forza del dibattito pubblico democratico e della dinamica politica che si instaurerebbe al suo interno, contrariamente a quanto farebbero le conferenze diplomatiche che affonderebbero ogni piano nelle secche degli interessi nazionali contrapposti (4). Quello che viene proposto oggi non ha niente a che fare con tutto questo. Quando si sostiene che i governi siano ormai semplicemente ostacolo, nemici dell'unità dell'Europa, e che l'Assemblea costituente servirebbe a fare l'Europa senza e contro i governi, si rinuncia al duro confronto con la complessità del potere e si scivola nel movimentismo e nella demagogia. Quando si sostiene che convocare una nuova Convenzione con rappresentanti di tutti i paesi membri dell'Unione porterebbe a una costituzione federale per l'Unione, si scambia la strategia costituente con l'assemblearismo. La Convenzione sul futuro dell'Europa che ha lavorato nell'ultimo anno non ha condotto alla Federazione europea non per mancanza di coraggio, o perché è mancato uno Spinelli al suo interno, o perché i federalisti non sono stati capaci di esercitare sufficiente pressione. Non lo ha fatto semplicemente perché non poteva farlo: essa era uno strumento dell'Unione, di un'Unione divisa i cui Stati membri — si badi, *tutti* gli Stati membri — non avevano alcuna intenzione di trasformare in una federazione. Se anche la Convenzione avesse voluto, essa non avrebbe potuto fondare una Federazione europea semplicemente perché non aveva il potere di farlo: la Convenzione poteva, e lo ha fatto probabilmen-

te al meglio, elaborare una Costituzione per l'Europa che esiste oggi (l'Unione a 25 membri con le sue divisioni), ma non poteva elaborare una Costituzione per una federazione che non esiste ancora e che nessuno ha deciso di creare. Tutto questo non potrà che ripetersi con qualunque nuova Convenzione si convochi. Non ci può essere Convenzione costituente tra Stati che non hanno intenzione di costituire alcunché e che anzi sono, in grande maggioranza, contrari a una tale prospettiva. Due, tre, dieci successive Convenzioni si scontreranno con le stesse contraddizioni: l'Europa non si trova infatti davanti semplicemente a un problema di *metodo* con il quale raggiungere l'unità politica, ma prima e soprattutto davanti a un problema di *quadro* nel quale questa sia possibile. Per questo la *strategia della Costituzione* — e ogni iniziativa federalista che assuma l'evoluzione dell'Unione come un soggetto unico verso la federazione — è destinata alla sconfitta.

*La «strategia del nucleo federale».*

Il motivo di queste mie critiche non è quello di invocare una opposizione all'adozione o alla ratifica della Costituzione. Giscard d'Estaing aveva anni fa proposto la differenziazione tra Europa spazio (*Europe-espace*) e Europa potenza (*Europe-puissance*), lamentando che i dirigenti europei privilegino la prima piuttosto che la costruzione della seconda (5). La bozza di Costituzione affronta il problema dell'Europa spazio, creando un quadro istituzionale continentale per 25-30 paesi che vogliono comunque gestire la propria *integrazione,* anche se non sono disposti a imboccare la via della propria *unificazione* federale. In questo quadro la Costituzione ha una sua funzione importante. Essa non dà però alcuna risposta al problema dell'Europa potenza, almeno per quegli Stati che la vogliono. E' questo il nodo da affrontare dopo la Costituzione.

Se, come ho tentato di dimostrare, l'Unione europea, a 25 e in pochi anni a 28-30 membri, è strutturalmente incapace di evolvere verso una federazione (nel senso proprio di Stato federale), non si può sfuggire alla conclusione che l'unica alternativa possibile è quella di una «Europa a cerchi concentrici», per usare un'espressione coniata ai tempi delle riflessioni sulla creazione dell'euro e cara a Jacques Delors (6). E' necessario cioè preservare l'Unione come quadro di un'integrazione continentale geograficamente ampia ma politicamente debole, ma allo stesso tempo creare al suo interno un nucleo duro che funzioni da «magnete» per gli altri paesi, come avevano già invocato Wolfgang Schäuble e Karl Lamers nel 1994 (7). Una «avanguardia» di paesi,



«dentro o fuori i Trattati dell'Unione», come Joschka Fischer affermava nel suo discorso all'Università Humboldt nel 2000 (8), dovrebbe andare avanti e fondare il primo nucleo di uno Stato federale aperto all'adesione degli altri paesi quando questi lo vorranno. Si creerebbe così, nelle parole di Valery Giscard d'Estaing una «federazione nella confederazione della grande Europa» (9) che permetterebbe di conciliare la necessità dell'allargamento (e di ulteriori allargamenti nei prossimi anni, fino anche alla Turchia) con la necessità dell'unificazione politica. In questo quadro la Francia e la Germania, e con essi gli altri paesi fondatori delle prime Comunità, hanno una responsabilità particolare, per la loro storia e per il più favorevole atteggiamento delle loro classi politiche e opinioni pubbliche e devono essere fatti oggetto di un'attenzione specifica.

Alla prospettiva e alla strategia del nucleo federale vengono mosse diverse obiezioni. Permettetemi di esaminare quelle principali — scusandomi per l'inevitabile semplificazione — e sperando che il loro esame aiuti a chiarire le caratteristiche dell'azione che proponiamo. La prima obiezione è che la strategia del nucleo federale collocherebbe i federalisti completamente *fuori dal processo politico* e li confinerebbe ad un'azione di semplice testimonianza, perché essi rinuncerebbero a tentare di sfruttare quelle che si ritengono le contraddizioni reali dell'Europa che esiste per rifugiarsi nell'enunciare l'Europa che vorremmo. Mi sembra che una tale obiezione si fondi su una concezione discutibile del *processo politico* cui ci stiamo riferendo. E' evidente che oggi, perseguendo la *strategia della Costituzione*, sia più facile parlare con la classe politica, partecipare al dibattito ufficiale sull'Europa, sfruttare gli spazi di comunicazione e di azione che la stessa Europa ufficiale offre. Sarebbe accaduto lo stesso dieci anni fa se invece di lanciare la campagna per la Costituzione europea ci fossimo occupati delle riforme discusse nelle varie Conferenze intergovernative. O, per guardare più indietro nel tempo, sarebbe stato lo stesso se negli anni '50 i federalisti avessero scelto di essere parte del processo di costruzione del Mercato comune invece che porre le basi organizzative e politiche per rilanciare la costruzione dell'unità dell'Europa attraverso un processo costituzionale. Questo non avrebbe significato, e non significherebbe oggi, *stare nel processo*, ma semplicemente accettare l'esistente. Per cambiare l'esistente è spesso necessario lavorare per scardinare le certezze della classe politica e degli europeisti ufficiali e creare le basi per un processo nuovo.

La seconda obiezione è che un nucleo federale non è desiderabile perché dividerebbe l'Europa, creerebbe una discriminazione tra Stati di serie A e Stati di serie B. Esso creerebbe forse una federazione tra alcuni

Stati dell'Europa ma non risolverebbe il problema di creare una federazione per l'intera Europa. Questa obiezione si basa su un fraintendimento e su un mito. Il fraintendimento è che per nucleo federale si intenda un nucleo chiuso ed esclusivo, mentre invece tutti invochiamo un *nucleo aperto ed inclusivo* destinato ad estendersi a nuovi paesi quando questi lo vogliano. Il mito è che l'Europa oggi sia già in qualche modo unita e che quindi una iniziativa per il primo nucleo di uno Stato federale europeo la dividerebbe. Si tratta in realtà esattamente dell'opposto. L'Europa di oggi è un'Europa divisa e l'attuale Costituzione suggella questa divisione, mentre l'avvio di un nucleo federale instaurerebbe uno spazio di unità nell'area in cui questa è oggi possibile e creerebbe le condizioni per una unità più ampia nel futuro prossimo quando altri paesi vorranno unirsi. E' quello che è avvenuto con la creazione dell'euro. A volte è necessario dividere per poter riunire in modo più solido. Se un gruppo di paesi decidesse di creare il primo nucleo di uno Stato federale europeo, è facile prevedere che esso attirerebbe subito molti altri paesi, a cominciare da quelli che sono parte della moneta unica e che quindi sentono più fortemente la necessità di un'unione politica. Chi ritiene che una federazione sia necessaria e urgente e che l'Unione di oggi non possa trasformarsi in una federazione, deve ammettere che qualcuno deve cominciare. Chi non accetta questa prospettiva rinuncia nei fatti all'obiettivo stesso della Federazione europea e si riduce a sperare che le sfide interne e internazionali non mettano in crisi l'intera costruzione europea e l'Unione possa forse permettersi di continuare per sempre in un processo di miglioramento istituzionale lento, graduale e senza fine che coinvolga tutti i paesi.

La terza obiezione, questa volta da parte di chi ammette in qualche modo che la Federazione europea non si possa fare con tutti i 25-30 Stati membri dal primo momento (e soprattutto non con l'Inghilterra), è che un atto di rottura sarebbe più facile dentro la Costituzione che non al di fuori di essa, perché sposterebbe la responsabilità della rottura sugli Stati membri che non sono d'accordo e darebbe agli Stati favorevoli la forza *della legge*. Questa obiezione non tiene contro del fatto che se un gruppo di Stati favorevoli a dar vita a uno Stato federale europeo emergerà, considerate le condizioni dell'Unione di oggi, tale gruppo sarà molto probabilmente una minoranza e non una maggioranza, e nel contesto dell'Unione soccomberebbe davanti alle resistenze dei contrari. L'esperienza dimostra che ogni iniziativa che tenti di usare gli strumenti dell'Unione ne diventa in realtà strumento, perché il potere di interdizione dei paesi contrari prevale, le forze favorevoli si scoraggiano e



ritornano sui propri passi. Nel quadro dell'Unione anche le semplici *cooperazioni rafforzate*, previste dal Trattato di Nizza e riconfermate nella bozza di Costituzione, diventano quasi impossibili da avviare (almeno in campi politici rilevanti) e sono condannate a rimanere intergovernative (come ricorda, a scanso di equivoci, il nome stesso di *cooperazione*). Alcuni sostengono che l'Europa non avrà mai due parlamenti, due governi, ecc., e che quindi l'unico modo per dar vita a un nucleo sia quello di farlo intorno alle istituzioni dell'Unione che esistono. Non si può prevedere l'intero processo di formazione del primo nucleo di uno Stato federale europeo. E' possibile che esso attragga fin dall'inizio un numero molto rilevante di Stati membri dell'Unione e che esso conduca rapidamente a una situazione in cui le istituzioni dell'Unione vengono *assorbite* da quelle dello Stato federale, e, dal punto di vista istituzionale, si debba quindi affrontare solamente il problema del rapporto con i paesi che non partecipano (come nel caso della creazione dell'euro). Ma è anche possibile, e forse più probabile, che nel periodo iniziale il nucleo includa o si estenda solo ad alcuni paesi, prevedibilmente quelli dell'euro, e che quindi sia necessario pensare alla coesistenza tra le istituzioni dell'Unione e quelle della federazione, così come decenni fa è stato necessario pensare alle istituzioni della Comunità in parallelo alle istituzioni del Consiglio d'Europa. A quel punto, non sarà questo il problema insormontabile.

La quarta obiezione è che un appello ai Capi di Stato e di governo — come quello sperimentato con l'azione-cartoline messa in atto negli ultimi anni da chi propone la *strategia del nucleo federale* — considererebbe i governi nazionali come interlocutori unici, ad esclusione dei cittadini, dei partiti, delle organizzazioni e che questo rinneghi la storica strategia costituente dei federalisti. E' vero esattamente il contrario. L'appello vuole proprio essere lo strumento di un'azione popolare, vuole dare ai cittadini, ai politici locali, alle associazioni della società civile, agli enti locali, ecc. uno strumento per far sentire la propria voce ai Capi di governo. Il richiamo allo Stato federale europeo, l'enfasi sulla statualità e la sovranità, servono proprio a ricordare alla classe politica e ai cittadini la natura profonda della sfida che l'Europa ha davanti e delle scelte che è necessario compiere, rilanciando così il tratto essenziale del federalismo della tradizione di Altiero Spinelli e Mario Albertini contro i pericoli dello scivolamento verso quello che una volta i federalisti definivano «l'europeismo». La *strategia del nucleo federale*, lungi dall'essere un abbandono della strategia costituente, la sottrae al quadro nella quale la sua proposizione diventa quasi farsesca (l'idea della

Convenzione costituente dell'Unione) e la ripropone nel quadro in cui questa diventa strumento strategico (la Costituente per i paesi che abbiano deciso di dar vita alla federazione o almeno di prenderla in considerazione), ridandole così il significato che le era proprio fin dalle origini (10).

La quinta obiezione è che il richiamo ai sei paesi fondatori sia arbitrario e rifletta una visione dell'unificazione europea propria del passato. Si sostiene anche che i paesi fondatori sono essi stessi divisi, con i governi di Italia e Olanda su posizioni se non euroscettiche certamente non federaliste. Bisogna chiarire innanzitutto che quando ci si appella ai sei paesi fondatori non si pensa che questi debbano necessariamente essere i soli a formare il primo nucleo, escludendo forzatamente gli altri, ma si intende semplicemente identificare un quadro nel quale una tale iniziativa possa *partire* e si intende fare un forte appello simbolico a quei paesi che, per obiettive ragioni storiche, hanno più responsabilità di altri nel processo della costruzione europea. E' vero che la forza propulsiva dei paesi fondatori si è andata affievolendo, e che la loro attuale influenza sulla direzione dell'Unione allargata diminuisce, ed è vero che l'euroscetticismo si sta facendo largo anche al loro interno, cosa impensabile solo pochi anni fa. Questo è un segno del declino del processo di integrazione europea. Ma è anche vero che i paesi fondatori sono i soli paesi nei quali la traccia del significato iniziale della creazione dell'Europa è ancora presente in modo profondo e nei quali la disposizione nei confronti dell'Europa da parte della classe politica, delle parti economiche e sociali e dei cittadini nel loro complesso è ancora tale che, se la scelta per lo Stato federale europeo si presentasse, essa troverebbe il consenso necessario. Questo è impensabile in paesi come l'Inghilterra o la Svezia o la gran parte dei nuovi Stati membri. Così come è difficile pensare che paesi potenzialmente favorevoli — come la Spagna, la Grecia o l'Austria — che probabilmente si unirebbero a un'iniziativa per un nucleo federale, ne sarebbero tra i promotori iniziali, ed è anzi più facile immaginare che, se coinvolti nella fase iniziale, essi rappresenterebbero i dubbi e le obiezioni dei classici «tiepidi sostenitori». Non a caso i paesi fondatori sono stati il motore di ogni iniziativa che ha fatto avanzare il processo di unificazione europea e, non a caso, anche nell'ultimo anno, durante la guerra all'Iraq, la Francia, la Germania, il Belgio e il Lussemburgo sono stati i soli a rappresentare la speranza di unità e indipendenza dell'Europa.

*Il ruolo dei federalisti.*

La via che ho descritto — ne sono ben consapevole — è enormemente difficile. Non di meno essa rappresenta una possibilità e una speranza. La grande incognita di fondo oggi è se esiste ancora una parte di europei — una parte di paesi, di classi politiche, di cittadini — potenzialmente a favore della fondazione dello Stato federale europeo. E' possibile che la risposta sia no. E' tragicamente possibile che il declino dell'Europa, la fiacchezza delle classi politiche, il disinteresse dei cittadini, la forza di inerzia delle istituzioni esistenti, siano ormai tali che l'idea della Federazione europea stia scomparendo dalla prospettiva politica degli europei. Ma se esiste un pur debole barlume di speranza che le cose non stiano così, esso è affidato alla possibilità dell'iniziativa di un gruppo di paesi nei termini che ho descritto. Qui entrano in gioco i federalisti.



Le organizzazioni federaliste hanno pochi mezzi. Esse costituiscono un piccolo movimento. Non di meno esse hanno un grande patrimonio di credibilità e una capacità di azione che possono rivelarsi decisivi nei momenti in cui si presentano delle opportunità. Dobbiamo ammettere che le organizzazioni federaliste hanno responsabilità gravi per il fatto che si sia chiusa la finestra di opportunità che si era aperta con il dibattito scaturito dal discorso di Joschka Fischer nel 2000. Allora la Germania aveva fatto una proposta alla Francia, che non è stata raccolta. I federalisti, purtroppo, sono stati incapaci di concentrare tutte le proprie energie sulle proposte di Fischer e di rilanciarle tra le classi politiche dei propri paesi, anche quando queste posizioni sono state dimenticate o addirittura rinnegate dai loro stessi proponenti.

Una simile responsabilità grava sui federalisti per il futuro. Se nei prossimi anni la Costituzione sarà adottata e poi ratificata, l'Unione si troverà di nuovo alla ricerca di una soluzione per le sfide irrisolte che essa avrà davanti a sé. Se la Costituzione si scontrerà con la mancata ratifica in alcuni paesi (soprattutto in paesi importanti), si potrebbe aprire una crisi grave. In entrambi i casi l'unica risposta evolutiva sarebbe quella di un'iniziativa per un nucleo federale. Dipende soltanto da noi far circolare queste idee tra i governi, la classe politica nel suo complesso, i cittadini e le organizzazioni della società civile, per creare le condizioni in cui, quando l'opportunità di prendere un'iniziativa per un nucleo federale si presenterà, essa venga colta e trovi consenso.

So che questo Congresso si avvia ad approvare a grande maggioranza la continuazione della *strategia della Costituzione*. La riteniamo una strategia perdente, che spreca le energie militanti e il patrimonio di pensiero e di credibilità che i movimenti federalisti ancora hanno. Per questo i federalisti che si riconoscono nella *strategia del nucleo federale* continueranno la propria azione e invitano tutti i membri e le sezioni

dell'UEF che non vogliano cedere alla rassegnazione e alla sconfitta, ad unirsi all'azione, in attesa del giorno un cui, lo speriamo, la forza dei fatti ci porterà a ritrovarci ancora una volta uniti.

## NOTE

* Questo testo è la trascrizione rielaborata della relazione al Congresso UEF, e ne mantiene il carattere prevalentemente orale.

(1) Per un'esposizione delle posizioni del gruppo dei federalisti del MFE che si riconoscono nella *strategia del nucleo federale* si vedano in particolare alcuni degli scritti recenti di Francesco Rossolillo («Per la creazione di un nucleo federale», in *Il Federalista*, XLII (2000), n. 2; «Una Costituzione federale per l'Europa», in *Il Federalista*, XLII (2000), n. 3; «Per un Patto federale tra i paesi fondatori», in *Il Federalista*, XLV (2003), n. 2 e i siti Internet www.euraction.org e www.alternativaeuropea.org che riportano posizioni e azioni del gruppo.

(2) L'identificazione tra Assemblea costituente e fondazione dello Stato europeo è talmente strutturale alla strategia e all'azione dei federalisti che si riconoscono nella tradizione di Altiero Spinelli e Mario Albertini che qualunque citazione bibliografica ha poco senso perché tale identificazione permea in realtà gli scritti strategici e le campagne dalle origini fino a poco tempo fa. Tra gli «scritti storici» di Altiero Spinelli e Mario Albertini sul tema si possono comunque ricordare alcuni tra quelli degli inizi dell'azione federalista, ad esempio Altiero Spinelli, «Il modello costituzionale americano e i tentativi di unità europea», in Luciano Bolis (a cura di), *La nascita degli Stati Uniti d'America*, 1957, ripubblicato in Mario Albertini, *Il federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1993; Id., «La strategia costituente. Rapporto al Consiglio dei popoli d'Europa», 21 novembre 1950, in L. Levi-S. Pistone, *Trent'anni di vita del Movimento federalista europeo*, Milano, Franco Angeli, 1973, ripubblicato in *La Costituente e il popolo europeo*, Quaderni del *Dibattito federalista*, 2002, n. 7; Mario Albertini, «La crisi di orientamento politico del federalismo europeo», in *Il Federalista*, III (1961), ripubblicato in Id., *Una rivoluzione pacifica. Dalle nazioni all'Europa*, Bologna, Il Mulino, 1999 e, per una ripresa degli stessi concetti nella fase politica aperta dal Trattato di Maastricht: Mario Albertini, «L'Europa dopo Maastricht: gli aspetti politici», in *Il Politico*, 1994, ripubblicato in Id., *Una rivoluzione pacifica*, *cit.*

(3) Voltaire, *Candido o dell'ottimismo.*

(4) Altiero Spinelli in «La strategia costituente. Rapporto al Consiglio dei popoli d'Europa», *cit.*, affermava: «Per giungere alla costituzione di un governo europeo non si può partire dalla premessa che tutti gli Stati europei debbano essere pronti oggi a consentirvici. Ciò significherebbe non volerne fare nulla. Se si vuole arrivare alla formazione di un primo nucleo federale capace di attrarre successivamente gli altri paesi democratici dell'Europa, occorre rivolgersi, sì, a tutti gli Stati, ma essere decisi a mettersi in cammino con quelli che sono disposti a muoversi».

(5) Valery Giscard d'Estaing, «Manifeste pour une nouvelle Europe fédérative», in *Revue des Affaires européennes*, RAE No.1/95, 11 gennaio, 1995.

(6) Il termine era stato coniato nel Rapporto Tindemans nel 1975 e poi più volte riproposto, in particolare da Jacques Delors, nel corso del dibattito sulla creazione della moneta unica europea. Per una recente rielaborazione dello stesso Delors, si veda ad esempio l'articolo «Ma vision d'une fédération des Etats-nations», in *Le Monde des Débats*, luglio 2000 o «L'avant garde en tant que moteur de l'intégration européenne», intervento al Forum internazionale della Fondazione Bertelsmann, Berlino, 19-20 gennaio 2001.



(7) Wolfgang Schäuble e Karl Lamers, «Riflessioni sulla politica europea», Gruppo parlamentare CDU/CSU al Bundestag, Documenti sulla politica europea, No.1895/96, 7-9-1994.

(8) Joschka Fischer, «Dalla confederazione alla federazione. Riflessioni sulla finalità dell'integrazione europea», Discorso all'Università Humboldt, Berlino, 12 maggio 2000.

(9) Valery Giscard d'Estaing, Intervento all'Assemblea Nazionale in occasione della ratifica del Trattato di Nizza, 12 giugno 2001.

(10) Sul concetto di Assemblea costituente limitata ai paesi che lo vogliono si veda il saggio di Altiero Spinelli «La strategia costituente. Rapporto al Consiglio dei popoli d'Europa», *cit.*, dove Spinelli ammoniva: «Occorre che gli Stati disposti ad accedere al principio della limitazione parziale della sovranità — ed essi soli — accettino di convocare un'apposita Assemblea europea per la redazione del Patto di unione federale» e ricordava che lo stesso Piano Schuman era «stato proposto a tutti i paesi dell'Europa occidentale, ma se ne è avviato lo studio nonostante l'assenza dell'Inghilterra e dei paesi scandinavi». Per un riproposizione di questi concetti nella fase politica attuale, e per la distinzione tra il momento del *pactum unionis* e quello del *pactum costitutionis*, si veda Francesco Rossolillo, «Per un Patto federale tra i paesi fondatori», *cit.*

## NOTIZIE SUGLI AUTORI

ALBERTO MAJOCCHI, Presidente dell'Istituto di studi e analisi economica, professore di Scienza delle finanze, Università di Pavia, membro del Comitato centrale del Movimento federalista europeo.

GUIDO MONTANI, Segretario nazionale del Movimento federalista europeo, professore di Economia internazionale, Università di Pavia.

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

PAOLO VACCA, membro del Comitato centrale del Movimento federalista europeo, membro del Bureau exécutif dell'Unione europea dei federalisti.

## Alcuni articoli comparsi negli ultimi numeri:

### Anno 2000

#### Editoriali
L'Europa e il commercio mondiale.
Per la creazione di un nucleo federale.
La potenza economica americana e la divisione dell'Europa.

#### Saggi
Antonio Mosconi, Euro e dollaro. Per un sistema monetario mondiale.
Franco Spoltore, Il dibattito tra federalisti ed antifederalisti americani dal 1787 al 1800 e la sua attualità.

#### Note
L'Europa e la nuova Convenzione di Lomé.
Interdipendenza globale e crisi della statualità.

#### Discussioni
Interdipendenza uguale unificazione?
La crisi degli Stati come criterio di giudizio storico e politico.

#### Trent'anni fa
Francesco Rossolillo, L'Europa per che fare?

#### Il federalismo nella storia del pensiero
Ortega Y Gasset.

### Anno 2001

#### Editoriali
L'Europa dopo Nizza.
Diritto e politica.
L'Europa e il mondo islamico.

## Saggi

Sergio Pistone, La ragion di Stato, la pace e la strategia federalista.
Alfonso Sabatino, La riforma della politica agricola comune e la Costituzione europea.
Francesco Rossolillo, Appunti sulla sovranità.

## Note

Il processo di dollarizzazione in America latina e la crisi del Mercosur.
La rivoluzione scientifica e gli ogm.
Limiti e dilemmi del pacifismo.

## Discussioni

Sull'attualità del federalismo mondiale.
All'Europa occorre una nuova «iniziativa Schuman».

## Trent'anni fa

Mario Albertini, L'Unione monetaria e l'alternativa politica europea.

## Il federalismo nella storia del pensiero

James Madison.

# Anno 2002

## Editoriali

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

## Saggi

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

## Note

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

## Interventi

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

## Il federalismo nella storia del pensiero

Alexander Hamilton.

# Anno 2003

## Editoriali

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

## Saggi

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

## Note

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

## Il federalismo nella storia del pensiero

Charles Lemonnier.

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