

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 LXVI, 2024, NUMERO 1

IL FEDERALISTA

rivista di politica

Direttore: Giulia Rossolillo

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



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

INDICE

<i>La democrazia in crisi si salva solo con l'Europa federale</i>	p. 3
GIULIA ROSSOLILLO, <i>Il ruolo delle istituzioni europee nel governare l'equilibrio tra sovranità e sussidiarietà</i>	» 8
SALVATORE ALOISIO, <i>La sussidiarietà nella proposta parlamentare di riforma dei Trattati europei</i>	» 16
GIORGIO ANSELMINI, <i>Guerra costituente e ruolo dei Politiques</i>	» 23
NOTE	
<i>Equilibri geopolitici internazionali: perché è necessaria la federazione europea (Patrizio Bianchi)</i>	» 35
<i>Le ricadute negli enti locali del principio di sussidiarietà (Guglielmo Bernabei)</i>	» 42
I DOCUMENTI	
<i>I risultati delle elezioni europee: luci e ombre (Domènec Ruiz Devesa)</i>	» 46
TRENT' ANNI FA	
<i>1996: L'Europa tra federalismo e nazionalismo (Francesco Rossolillo)</i>	» 52

*L'indice generale della rivista è consultabile all'indirizzo:
<https://www.thefederalist.eu>*

La democrazia in crisi si salva solo con l'Europa federale

Nelle ultime quattro settimane, tra il 6 giugno e il 7 luglio, si sono susseguite le elezioni europee e poi quelle legislative in Francia, precedute dal voto nel Regno Unito. Dopo il quadro preoccupante che ci hanno consegnato le europee, la riscossa democratica in Francia, che ha fermato l'ondata del Rassemblement national di Marine Le Pen e Bardella, ridà fiato e un po' di fiducia alle forze democratiche, che festeggiano anche la vittoria del Labour Party di Keir Starmer. Si è scampato un grande pericolo in Francia, e si è guadagnato un po' di spazio e di tempo per cercare di invertire in modo strutturale la rotta, intervenendo sulle cause alle origini della polarizzazione sempre più profonda delle nostre società, che premiano in modo crescente i populisti e il ritorno del nazionalismo.

L'aver evitato la vittoria dell'estrema destra alle legislative francesi è stata, infatti, una grande dimostrazione di capacità democratica da parte della società francese; ma questo non deve portare a dimenticare quanto invece ci hanno consegnato le elezioni europee, mostrando il divario crescente tra una larga parte dei cittadini e le istituzioni democratiche. Sono cresciuti nella maggior parte dei Paesi i consensi alla destra anti-europea e anti-sistema, nemica più o meno apertamente anche dello Stato di diritto e del sostegno all'Ucraina. Non solo in Francia, dunque, dove comunque la destra estrema, anche se al momento è stata fermata, resta ancora la prima forza per consensi nel paese, ma anche in Germania – dove Alternative für Deutschland, nonostante gli scandali e le chiare simpatie neo-naziste, ha ottenuto il 16% dei consensi superando l'SPD del cancelliere Scholz e diventando il partito più votato nei Länder dell'Est – e in molti altri Stati membri. Si tratta di un chiaro indicatore delle difficoltà dei governi nazionali di intercettare il consenso – e le esigenze – dei cittadini.

Per intervenire sulle ragioni profonde di questo smarrimento dell'opinione pubblica, è evidente che non basta migliorare la politica corrente, ma è necessario cambiare radicalmente la capacità di agire,

rendendo nuovamente la politica democratica capace di offrire una visione positiva credibile ai cittadini riguardo al loro futuro. I cittadini devono tornare a sentire sia di poter controllare il proprio destino, sia di essere parte di una comunità per cui vale la pena impegnarsi in prima persona e di partecipare ad un progetto che lavora per migliorare il mondo e la società.

Una svolta così profonda non può venire dalle nostre deboli democrazie nazionali, proprio perché la loro spinta propulsiva si è esaurita nella prima metà del XX secolo. Tutto il progresso che abbiamo sperimentato dalla fine della Seconda guerra mondiale viene dal processo di unificazione europea, che ha ridato dignità e legittimità agli stessi Stati europei, i quali solo grazie al contesto comunitario hanno potuto garantire lo sviluppo economico e civile in tutti questi anni; ma l'Europa, come sappiamo, finora non si è sviluppata in modo compiuto, fino al punto da dar vita ad una nuova sovranità sovranazionale democratica e diventare il modello di comunità statale che garantisce la dimensione democratica necessaria nel tempo dell'interdipendenza globale. Questo fa sì che, in un momento in cui le nostre società stanno attraversando una fase di cambiamento profondo e radicale che scuote le fondamenta del patto di cittadinanza e della percezione che le persone hanno della propria collocazione nella società e nel mondo, i cittadini continuano ad essere confrontati con la politica nazionale, sempre più misera e in crisi. L'Europa, viceversa, non arriva alle persone come dovrebbe nelle cose positive che fa, mentre i suoi limiti appaiono evidenti a tutti. In questo modo la stessa politica democratica appare debole e inadeguata.

I federalisti stanno denunciando da sempre l'insufficienza del sistema politico-istituzionale europeo che ha adottato la via della integrazione attraverso la costruzione del Mercato comune, ed in particolare negli ultimi 25 anni hanno sottolineato l'errore del modello adottato dall'Unione europea con la svolta degli anni Duemila, quando è stato abbandonato l'obiettivo di far precedere l'allargamento dall'approfondimento. L'approfondimento significava costruire l'unità politica di un nucleo di Stati più coeso all'interno dell'Unione europea, allargandola al tempo stesso con il Mercato unico ai nuovi membri, con cui in questo modo diventava possibile anche condividere, oltre all'acquis communautaire, un percorso graduale verso una maggiore integrazione politica. Era l'idea della Federazione nella Confederazione di cui si

discuteva a metà degli anni Novanta, ripresa l'ultima volta da Fischer nel 2000 con il suo discorso alla Humboldt Universität; un'idea che avrebbe permesso all'Europa di avere una politica estera, una politica economica, una politica interna all'altezza delle nuove sfide che si aprivano sul piano della sicurezza con il crollo dell'URSS e la fine del bipolarismo, sul piano economico, commerciale, finanziario e industriale con la globalizzazione e l'avvio della moneta unica, e sul piano tecnologico con l'avvento di internet e del digitale.

Non aver capito che era venuto il momento di completare la costruzione dell'unione politica europea (come gi stessi padri della moneta unica pensavano ai tempi del Trattato di Maastricht, a partire da Jacques Delors), ha portato l'Europa a subire i contraccolpi di molteplici crisi rispetto alle quali non aveva gli strumenti adeguati per reagire e ancor meno per prevenirle. Il Next Generation EU è stato una boccata d'ossigeno, fondamentale, ma il fatto di mantenerlo come un atto straordinario in risposta ad un periodo eccezionale ha indebolito la sua carica positiva verso l'opinione pubblica. È vero che ha fermato temporaneamente l'avanzata dei nemici dell'Europa e li ha costretti a cambiare pelle per farsi apparentemente più presentabili – abbandonando le “exit” dopo che quella del Regno Unito si è dimostrata così dannosa e adottando la visione dell’ “Europa delle nazioni” –; ma il loro cammino in questo modo non si è arrestato, anzi, la loro retorica ha continuato a far breccia in un'opinione pubblica disorientata e priva di punti di riferimento forti.

La lezione da trarre è quindi chiarissima. Il nodo cruciale è che questa Unione europea non può continuare a vivacchiare come tenta di fare da troppo tempo. C'è bisogno e urgenza di poter fare politiche efficaci internamente ed esternamente in quella lunga serie di ambiti economici e politici in cui le politiche nazionali sono assolutamente insufficienti. Si tratta di un passaggio indispensabile per il rilancio della politica democratica di cui si diceva poco sopra; ma per poterlo fare, serve creare un livello di governo europeo autonomo (nelle competenze, nelle risorse, nella capacità di agire). Non farlo, condannandoci all'immobilismo, ci lascia in balia della sempre più evidente inadeguatezza del livello nazionale che al tempo stesso rimane il centro della vita democratica e della dialettica politica, creando l'impressione che il coordinamento che si cerca a livello europeo tra Stati membri su tutte le materie più cruciali sia un vincolo odioso, e non la risposta sbagliata alla necessità ineludibile di agire come Europei uniti nel mondo. Questo sistema rimanda l'impressione di uno svuota-

mento della democrazia stessa, e questa impressione sarà sempre più forte finché non sarà creata una sovranità europea democratica.

Questi, del resto, sono i punti fatti emergere dal processo della Conferenza sul futuro dell'Europa, con la richiesta di un'Europa più capace di agire e più democratica e vicina ai cittadini, che chiedono maggiori possibilità di partecipazione, sia diretta, sia attraverso un rafforzamento dell'organo istituzionale che li rappresenta, il Parlamento europeo. Questo è anche il senso e la ragione del lavoro fatto dal Parlamento uscente con la proposta di riforma dei Trattati trasmessa insieme alla richiesta di avviare una Convenzione (come previsto dai Trattati) tramite la presidenza spagnola del Consiglio dell'UE al Consiglio europeo a dicembre del 2023, e ora nelle mani del Consiglio europeo, ossia dei governi. Questa strada della Convenzione indicata dal Parlamento europeo è l'unica percorribile per rilanciare l'Unione europea, come abbiamo già evidenziato negli scorsi numeri della nostra rivista.

In questo quadro, dobbiamo essere consapevoli che i nostri nemici – i nemici dell'Europa – sono due: i nazionalisti, da un lato, e i “realisti” dall'altro. Questi ultimi sono quelli che, visti i risultati delle elezioni, sostengono la necessità di abbandonare l'ipotesi della riforma dei Trattati per avanzare – dopo 15 anni di vita del Trattato di Lisbona – sfruttando le opportunità di riforma contenute nei Trattati esistenti, ossia la possibilità di un accordo intergovernativo unanime per sbloccare l'unanimità (sic!); tutto questo mentre nel Consiglio cresce il peso dei nazionalisti rispetto al passato, passato in cui non si è mai trovato un accordo. Per i realisti, dunque, è più facile che i governi si accordino all'unanimità di privarsi del controllo su materie fondamentali e del potere di veto, piuttosto che accettare a maggioranza semplice di avviare la Convenzione in cui i giochi sarebbero comunque aperti; è come dire che è meglio arrendersi per evitare la possibilità di essere sconfitti.

Dal canto loro, i nazionalisti, con la loro ideologia di smantellamento dell'UE, sono un enorme pericolo a causa del consenso che guadagnano nell'opinione pubblica e dello sconcerto che creano nella percezione dei cittadini; ma la loro ricetta per l'UE di per sé è impraticabile. La loro vera forza, perciò, viene proprio dal fatto di dare fiato a quei realisti che si nascondono dietro di loro per dire che non è il momento di affrontare il cambiamento di cui l'UE ha bisogno e che si deve temporeggiare ancora; i cosiddetti realisti in questo modo alimentano lo scontento e lo smarrimento dell'opinione pubblica di cui si

nutrono le forze nazionaliste antidemocratiche bloccando la possibilità di intervenire sulle cause del malessere sociale.

In conclusione, in questa nuova legislatura la strada per la riforma dell'Unione europea è diventata sicuramente più stretta, ma è altrettanto vero che è ancora più importante e necessaria, e che, soprattutto, non ha alternative – perlomeno alternative positive. Per questo le forze pro-europee devono aumentare i loro sforzi ed essere più determinate che mai. La loro maggioranza all'interno del Parlamento europeo rimane solida; da qui devono partire per costruire un'alleanza con la Commissione europea e costringere il Consiglio europeo a pronunciarsi. Il tempo non gioca a favore della tenuta delle nostre democrazie; guerra e impoverimento le minacciano. Solo un'Europa più unita, un'Europa federale, può ridare speranza nel futuro e ridare slancio alla democrazia.

Il Federalista

Il ruolo delle istituzioni europee nel governare l'equilibrio tra sovranità e sussidiarietà*

GIULIA ROSSOLILLO

Introduzione.

Il tema del rapporto tra sovranità e sussidiarietà nel funzionamento dell'Unione europea è un tema complesso, che vorrei affrontare da un punto di vista generale, cercando di dimostrare quali siano le ragioni per le quali il principio di sussidiarietà non si è pienamente realizzato nell'Unione, pur essendo enunciato nei trattati, e che legame sussista tra mancata realizzazione del principio di sussidiarietà e struttura istituzionale e meccanismi di funzionamento dell'Unione stessa.

Queste mie considerazioni si fonderanno su una definizione generale di sussidiarietà, vista come il principio secondo il quale in un sistema politico, e in particolare in un sistema politico a più livelli, le decisioni devono esser adottate al livello più basso, e cioè più vicino ai cittadini, che consenta l'adozione di misure efficaci.

Come si deduce da questa definizione, nel principio di sussidiarietà convivono quindi due dimensioni. Una dimensione economica, che attribuisce al principio di sussidiarietà il compito di individuare il livello di governo in grado di adottare la decisione più efficace, e una dimensione democratica, che affida al principio di sussidiarietà il compito di far sì che la decisione sia adottata al livello più vicino possibile ai cittadini, per consentire loro una maggiore partecipazione e controllo sui decisori¹.

* Intervento alla riunione nazionale dell'Ufficio del Dibattito del Movimento federalista europeo tenutasi a Ferrara il 13 aprile 2024 sul tema *Sovranità e sussidiarietà: due anime del federalismo europeo*.

¹ In questo senso v. per tutti M. Bartl, *The Way We Do Europe: Subsidiarity and the Substantive Democratic Deficit*, *European Law Journal*, 21 (2015), pp. 23 ss., a p. 25.

Le dimensioni del principio di sussidiarietà: efficienza, democrazia, responsabilità politica.

I trattati istitutivi dell'Unione europea fanno espresso riferimento alla sussidiarietà nell'articolo 5, par. 3 del TUE, dove si legge che "In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello dell'Unione"². L'articolo 5 applica questo principio solo alle competenze concorrenti dell'Unione, e dunque a quei settori nei quali il trattato ha già stabilito che possono intervenire sia l'Unione sia gli Stati e nei quali il principio di sussidiarietà serve a stabilire chi sia titolato ad esercitare tale competenza nel singolo caso concreto.

Come è evidente, tale disposizione si incentra sulla dimensione economica della sussidiarietà, dal momento che si preoccupa del fatto che la decisione sia assunta dal livello di governo maggiormente in grado di garantirne l'efficacia. L'accentuazione del versante economico del principio non deve stupire, vista l'importanza che l'obiettivo della creazione di un mercato unico ha sempre rivestito nell'Unione europea³.

Tuttavia, la dimensione democratica del principio di sussidiarietà, e dunque la preoccupazione che la decisione sia presa al livello il più

² Il principio di sussidiarietà era enunciato in termini simili anche nel Progetto di trattato che istituisce l'Unione europea del 1984 (il cosiddetto Progetto Spinelli), al cui articolo 12 si leggeva che nei settori di competenza concorrente "l'Unione agisce esclusivamente per svolgere i compiti che in comune possono essere svolti più efficacemente che non dai singoli Stati separatamente, in particolare quelli la cui realizzazione richiede l'azione dell'Unione, giacché le loro dimensioni o i loro effetti oltrepassano i confini nazionali". L'Atto Unico Europeo enunciava invece tale principio limitatamente alla materia ambientale e solo con il Trattato di Maastricht viene adottata una formulazione generale simile a quella del Progetto Spinelli. Sul rapporto tra insufficienza dell'azione statale e valore aggiunto dell'azione dell'Unione, v. K. Lenaerts, *The Principle of Subsidiarity and the Environment in the European Union: Keeping the Balance of Federalism*, Fordham International Law Journal, 17 n. 4 (1993), pp. 846 ss., a p. 877, <https://ir.lawnet.fordham.edu/ilj/vol17/iss4/2>.

³ Secondo M. Bartl, *The Way We Do Europe: ...*, *op. cit.*, la formulazione attuale del principio di sussidiarietà e la sua connotazione essenzialmente economica sono legate al carattere funzionalistico del processo di integrazione europea: "In a functional entity, goals and objectives are considered fixed, and the only possible realm of disagreement concerns the choice of the most efficient level of accomplishing predetermined tasks. In contrast, the democratic dimension of subsidiarity is concerned with the citizens' political self-determination".

vicino possibile ai cittadini, non è assente dai Trattati. Nell'articolo 1 TUE, infatti, anche se la sussidiarietà non viene menzionata, si legge che "Il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini".

La dimensione economica o dell'efficienza e quella democratica del principio di sussidiarietà, in effetti, sono strettamente connesse tra loro. Una piena realizzazione del principio di sussidiarietà comporta infatti da un lato che le decisioni siano assunte da un livello che abbia tutti gli strumenti per esercitare quella competenza in modo effettivo (e dunque sia dotato delle risorse finanziarie e degli strumenti per dare attuazione a tale decisione); dall'altro che la decisione adottata a un certo livello di governo, nell'ambito di una determinata comunità politica, sia presa da soggetti che sono politicamente responsabili davanti ai cittadini di quella comunità, e che quindi rispondano a questi ultimi in merito alla decisione adottata e alla sua esecuzione. Un principio di sussidiarietà fondato solo sull'aspetto dell'efficienza e privo del versante 'democratico' sarebbe in altre parole dotato di minore efficacia, perché la sua violazione non sarebbe sanzionabile politicamente dai cittadini.

Il profilo della responsabilità politica quale elemento della sussidiarietà emerge con chiarezza dalla giurisprudenza della Corte suprema degli Stati Uniti relativa al decimo emendamento, e cioè a quella disposizione che stabilisce che "I poteri non delegati dalla Costituzione agli Stati Uniti, o da essa non vietati agli Stati, sono riservati ai rispettivi Stati ovvero al popolo". Questa disposizione non enuncia il principio di sussidiarietà, bensì il principio di attribuzione, ma è stata interpretata in modo interessante dalla giurisprudenza. In particolare, in una sentenza del 1993⁴ relativa all'individuazione di siti di stoccaggio di materiale radioattivo, la Corte Suprema ha messo in relazione l'attribuzione a un certo livello di governo del potere di decidere con la responsabilità nei confronti dei cittadini e la legittimazione democratica.

Si trattava di una questione relativa alla possibilità per il Congresso degli Stati Uniti (e dunque per il livello federale) di obbligare gli

⁴ New York v. United States, 505 U.S. 144, 112 S. Ct. 2408, 120 L. Ed.2d 120 (1992). Sul punto v. G.A. Bermann, *Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States*, Columbia Law Review, 94 n. 2 (1994), pp. 331 ss., a p. 420 ss, https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/6/.

Stati membri ad adottare delle legislazioni che regolassero lo stoccaggio di materiale radioattivo. Ora, secondo la Corte Suprema, questo obbligo avrebbe leso il decimo emendamento. Il fatto che la legislazione in questione non venisse adottata dal livello federale, ma che quest'ultimo obbligasse gli Stati ad adottarla, comportava infatti una scissione tra potere decisionale e responsabilità politica. Le autorità statali sarebbero state in effetti considerate responsabili di aver adottato una decisione che in realtà discendeva dalla volontà del livello federale, mentre le autorità federali, dalle quali questo obbligo proveniva, sarebbero rimaste immuni da responsabilità politica in quanto i cittadini non avrebbero imputato loro l'adozione della decisione. Si sarebbe dunque creato uno sfasamento e la struttura federale ne sarebbe risultata indebolita.

Sussidiarietà e struttura istituzionale dell'Unione europea.

Come si applica questo ragionamento all'Unione europea? Possiamo dire che il principio di sussidiarietà così come lo abbiamo delineato trovi applicazione nel funzionamento dell'Unione?

Per rispondere a queste domande è necessario chiedersi se, nel caso in cui si debba affrontare una questione che richieda soluzioni a livello sovranazionale, l'Unione europea sia in grado di agire in modo efficiente (versante economico della sussidiarietà) e rispondente ai principi sopra enunciati di corrispondenza tra livello della decisione e responsabilità politica (dimensione democratica del principio di sussidiarietà).

La risposta mi sembra che sia negativa per entrambi i profili.

Quanto al profilo dell'efficienza, sono essenzialmente due i limiti all'azione dell'Unione europea che ne compromettono l'efficacia e dunque non consentono la piena realizzazione del principio di sussidiarietà inteso in senso economico. Il primo è legato alla matrice economica del processo di integrazione, che ne condiziona tuttora pesantemente il funzionamento. In effetti, il processo di integrazione europea è nato con l'idea di dar vita a un'organizzazione di integrazione economica che desse vita a un mercato unico, ma priva di una testa politica, e dunque di un governo. In questo quadro era perfettamente legittimo che la funzione esecutiva fosse attribuita a un organo di carattere tecnico e scelto sulla base della competenza dei suoi membri, la Commissione. Nonostante la struttura iniziale sia evoluta in modo notevole nel corso degli anni, sia stato rafforzato il ruolo del Parlamento europeo, siano state attribuite nuove competenze all'U-

nione, sia stata creata una moneta unica, la mancanza di un governo legittimato democraticamente è rimasta una costante.

L'Unione è priva dunque di una testa politica, e quando decisioni di carattere politico sono necessarie, è il Consiglio europeo, cioè l'insieme dei capi di Stato e di Governo, ad adottarle, per *consensus* o all'unanimità. Si tratta tuttavia di un processo lungo, condizionato dal diritto di veto degli Stati e che si risolve in decisioni al ribasso o nell'impossibilità di decidere. Pur essendo adottate a livello europeo, tali decisioni non sono il frutto di una volontà europea unitaria, bensì di una somma di volontà di Stati, che si sono vincolati a decidere in comune alcune questioni ormai al di fuori della loro portata, senza che riesca ad emergere un vero interesse comune del livello sovranazionale.

In secondo luogo, l'Unione non ha le risorse necessarie per esercitare in modo efficiente ed effettivo le sue competenze. Il bilancio dell'Unione europea è infatti, come è noto, alquanto limitato ed assorbito quasi totalmente da politica agricola (incluso l'ambiente) e politica di coesione. Inoltre, non solo il suo ammontare è insufficiente a far fronte alle sfide degli ultimi anni, come è emerso anche durante la crisi del Covid e recentemente con l'invasione russa dell'Ucraina, ma esso è finanziato in gran parte da risorse statali e deciso all'unanimità dagli Stati membri. Ne conseguono l'estrema difficoltà di aumentarlo (gli Stati non vogliono infatti privarsi di risorse ulteriori) e la pressoché totale dipendenza finanziaria dell'Unione dai suoi Stati membri. Ora, senza autonomia finanziaria⁵ e fondi sufficienti, è impossibile realizzare politiche europee efficienti. Il pieno rispetto del principio di sussidiarietà presupporrebbe dunque una corrispondenza tra livello di esercizio della competenza e capacità di procurarsi in modo autonomo le risorse necessarie all'esercizio della stessa.

Ora, questi elementi hanno influenza anche sul profilo democratico della sussidiarietà. In effetti, quando una decisione è adottata a livello europeo dal Consiglio europeo o dal Consiglio, al livello della decisione non corrisponde un ugual livello di legittimazione democratica e di responsabilità dell'organo che la adotta. I rappresentanti dei governi nel Consiglio e nel Consiglio europeo sono infatti legitti-

⁵ Per un cenno in questo senso, riferito alla materia ambientale, v. A. Jordan, T. Jørgensen, *EU Environmental Policy: Adapting to the Principle of Subsidiarity?*, *European Environment*, 10 n. 2 (2000), pp. 64 ss., a p. 68, secondo i quali "the adoption of market-based instruments is limited because of the reluctance of just about all states to surrender control of tax affairs to supranational bodies"; <https://research-portal.uea.ac.uk/en/publications/eu-environmental-policy-adapting-to-the-principle-of-subsidiarity>.

mati democraticamente a livello nazionale e rispondono all'elettorato del loro Stato, mentre non è esercitabile nei loro confronti alcuna forma di controllo democratico a livello europeo. Questo fa sì che le decisioni adottate da questi organi siano imputate al livello europeo pur essendo frutto di un compromesso tra governi nazionali, i quali però non rispondono della decisione presa né a livello nazionale (la responsabilità è offuscata dalla necessità di compromesso e gli Stati inoltre hanno interesse ad imputarla all'Europa) né a livello europeo⁶. I cittadini sono dunque privati di un controllo sul decisore, che ci sarebbe invece se al Consiglio europeo si sostituisse un governo legittimato democraticamente dal Parlamento europeo. Anche il versante 'democratico' della sussidiarietà a livello europeo non trova dunque realizzazione.

Sussidiarietà e natura funzionalista del processo di integrazione.

Gli elementi sopra messi in luce si ripercuotono anche sulla capacità degli Stati membri di esercitare le proprie competenze e dunque comprimono il principio di sussidiarietà anche a livello statale. Come accennato in precedenza, il carattere funzionalista del processo di integrazione e la stessa genesi dell'Unione europea hanno giocato un ruolo determinante in questo senso.

In effetti, la Comunità economica europea nasce sul presupposto che alle istituzioni dell'Unione siano attribuite le competenze necessarie alla realizzazione del mercato unico, mentre agli Stati siano lasciate le competenze relative agli altri settori. Questa suddivisione si è rivelata tuttavia ben presto illusoria, dal momento che la regolamentazione del mercato e l'abolizione delle restrizioni interne portano con sé la necessità di dar vita a una moneta unica e a forme di cooperazione (ad esempio in materia di politica estera) in settori estranei al mercato.

La ripartizione di competenze e di funzioni che ne è derivata non è stata dunque frutto di un disegno costituzionale fondato su una scelta razionale e improntato al principio di sussidiarietà, bensì della necessità di far fronte di volta in volta alle esigenze del momento e dei rapporti di forza tra gli attori del processo⁷.

Il tentativo di utilizzare una struttura istituzionale pensata per la gestione di un mercato per raggiungere obiettivi differenti ha compor-

⁶ Sul punto v. G.A. Bermann, *Taking Subsidiarity Seriously: ...*, op. cit., pp. 397 e 453.

⁷ In questo senso, v. A. Jordan, T. Jeppesen, *EU Environmental Policy: ...*, op. cit., p. 73. Sul punto v. anche G.A. Bermann, *Taking Subsidiarity Seriously: ...*, op. cit., p. 354.

tato – come sottolineato – l’incapacità del livello europeo di affrontare molte sfide di dimensione sovranazionale. Questo ha compresso a sua volta la capacità degli Stati membri sia di gestire politiche nazionali sia di favorire un decentramento al loro interno. Non potendo contare su un livello europeo dotato dei meccanismi istituzionali e delle risorse necessarie per affrontare sfide di dimensione continentale, gli Stati membri hanno infatti dovuto continuare a farsi carico della gestione di questioni ormai al di fuori della portata delle loro capacità e non hanno dunque potuto liberare risorse per concentrare la loro azione su problemi di dimensione nazionale o sub-nazionale. Ne è risultata una modalità di esercizio delle competenze assolutamente non rispondente al principio di sussidiarietà. Laddove infatti la sussidiarietà richiederebbe decisioni a livello europeo, le istituzioni europee sono prive degli strumenti e dei meccanismi decisionali per farvi fronte, sicché l’onere di decidere e di reperire risorse ricade ancora sugli Stati membri nel loro complesso. Ma tale meccanismo assorbe risorse e capacità decisionali necessari per affrontare quelle questioni che, sulla base del principio di sussidiarietà, vista la loro dimensione dovrebbero essere regolate a livello nazionale⁸. Ne consegue che una capacità di affrontare i problemi in modo efficace viene a mancare sia a livello nazionale sia a livello europeo.

Le riforme necessarie per una realizzazione del principio di sussidiarietà.

Se dunque l’obiettivo è quello di creare un’Unione europea capace di agire e di dar voce agli interessi dei propri cittadini, e al contempo articolata in più livelli di governo le cui competenze rispondano al principio di sussidiarietà, una profonda riforma dell’Unione europea è necessaria.

Si tratta infatti di modificare in senso democratico i meccanismi decisionali dell’Unione europea in tutti i settori nei quali è applicato tuttora un metodo intergovernativo, di attribuire all’Unione quelle

⁸ Un’illustrazione chiara di quanto ora affermato è costituita dal Patto di Stabilità e Crescita, recentemente riformato. La decisione, dettata dal contrapporsi delle forze in campo anziché da una scelta razionale, di creare una moneta unica, ma di lasciare agli Stati membri la gestione della politica fiscale ed economica ha portato in effetti gli Stati membri a doversi autoimporre – attraverso appunto il Patto di stabilità – parametri rigidi, per evitare che eccessive divergenze tra le politiche economiche e fiscali nazionali compromettessero la moneta unica. Tuttavia, detti parametri, costringendo gli Stati, soprattutto quelli fortemente indebitati, a politiche di rigore, ne hanno compromesso la capacità di utilizzare risorse e fare investimenti necessari a un esercizio effettivo e fruttuoso delle loro competenze.

competenze che ormai gli Stati non riescono più a gestire, di dotare l'Unione di autonomia quanto al proprio finanziamento e di un governo legittimato democraticamente davanti al Parlamento europeo.

Molte di queste riforme sono contenute nella proposta di riforma dei Trattati che il Parlamento europeo ha approvato lo scorso novembre, con la quale il Parlamento chiede che si apra una Convenzione nella quale affrontare una profonda revisione dell'assetto attuale dell'Unione europea. È ora che i governi diano ascolto a questa richiesta.

La sussidiarietà nella proposta parlamentare di modifica dei trattati europei*

SALVATORE ALOISIO

Introduzione.

Per comprendere il valore e la portata delle proposte di modifica alla disciplina del principio di sussidiarietà avanzate dal Parlamento europeo nell'ambito della *Risoluzione sui Progetti del PE intesi a modificare i Trattati*, adottata il 22 novembre 2023¹, è indispensabile inquadrarle nella *ratio* complessiva della riforma proposta dal Parlamento europeo quando ha esercitato, per la prima volta dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il potere di presentare proposte di modifica dei Trattati conferitogli dall'art. 48 TUE fin dall'adozione del Trattato di Lisbona.

Questa proposta mira, sostanzialmente, ad un avanzamento del processo di integrazione europea in senso federale.

In estrema sintesi², vengono estesi i poteri del PE anche a settori

* Intervento alla riunione nazionale dell'Ufficio del Dibattito del Movimento federalista europeo tenutasi a Ferrara il 13 aprile 2024 sul tema *Sovranità e sussidiarietà: due anime del federalismo europeo*.

¹ Cfr. *Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati* (2022/2051(INL)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_IT.pdf.

² Per approfondire l'iter procedurale ed il contenuto della proposta del PE v. L. Lionello, *Il Parlamento europeo apre la procedura di riforma dei trattati: il significato del voto e le priorità per l'Europa*, *Il Federalista*, 65 n. 2-3 (2023), pp. 67 ss., <https://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/i-documenti/2640-il-parlamento-apre-la-procedura-di-riforma-dei-trattati-il-significato-del-voto-e-le-priorita-per-leuropa>, nonché Id. *Tempi maturi per la riforma dei Trattati? La proposta del Parlamento europeo*, *Aggiornamenti sociali*, 3/2024, pp. 170 ss. <https://www.aggiornamentisociali.it/articoli/tempi-maturi-per-la-riforma-dei-trattati-la-proposta-del-parlamento-europeo/>. V. altresì F. Fabbrini, *Il Parlamento europeo e la riforma dei Trattati*, *Centro Studi sul Federalismo*, Torino, Commento n. 278, 27 novembre 2023, <https://csfederalismo.it/it/publicazioni/commenti/il-parlamento-europeo-e-la-riforma-dei-trattati>, e A. Profeta, *Il progetto di riforma dei Trattati europei: cambiare "tutto" affinché "nulla" cambi*. "Sailing on high seas: Reforming and enlarging the EU for the 21st century", *Diritti comparati*, <https://www.diritticomparati.it/il-progetto-di-riforma-dei-trattati-europei-cambiare-tutto-af>

(quali politica estera e difesa, coordinamento politiche economico sociali, ecc.) nei quali adesso ha un ruolo marginale, mentre vengono ridotte le materie in cui il Consiglio deve decidere all'unanimità, a vantaggio di vari meccanismi di voto a maggioranza. In questo modo, per ciò che concerne il processo legislativo dell'UE, si procede decisamente nella direzione dell'adozione di un sistema parlamentare bicamerale di tipo federale, vale a dire caratterizzato da una camera rappresentativa del corpo elettorale e da una rappresentativa degli Stati membri. Si rafforza poi la dimensione politica della Commissione, in particolare aumentando la rilevanza del ruolo del PE nel suo procedimento di formazione ed enfatizzando il rapporto di fiducia della Commissione col PE a scapito del ruolo degli Stati, segnatamente del Consiglio europeo, nell'*iter* in questione. In questo modo la cosiddetta forma di governo³ dell'UE si avvicinerebbe decisamente ad uno dei modelli tipici delle democrazie parlamentari.

Nel progetto del PE, per quanto riguarda queste riflessioni, c'è soprattutto un considerevole aumento delle cosiddette competenze concorrenti, cioè delle materie su cui intervengono sia l'UE che gli Stati membri, in una misura regolata proprio dal principio di sussidiarietà. Il PE propone, in particolare, di prevedere competenze concorrenti in materia di sanità pubblica e tutela e miglioramento della salute umana, soprattutto in caso di minacce sanitarie transfrontaliere, protezione civile, industria e istruzione nonché di rafforzare ulteriormente le competenze concorrenti dell'Unione nei settori dell'energia, degli affari esteri, della sicurezza esterna e della difesa, della politica in materia di frontiere esterne nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e delle infrastrutture transfrontaliere⁴.

Sussidiarietà e federalismo nella forma di governo dell'UE.

Il rafforzamento della disciplina del principio di sussidiarietà è infatti perfettamente coerente con il quadro brevemente delineato che inserisce nuove materie tra le competenze concorrenti.

finche-nulla-cambi-sailing-on-high-seas-reforming-and-enlarging-the-eu-for-the-21st-century/?print-posts=pdf.

³ A proposito della quale si è ormai sviluppato e consolidato nel tempo un ampio dibattito: tra le prime considerazioni in merito, per quanto riguarda la letteratura italiana, v. C. Pinelli, *Ipotesi sulla forma di governo dell'Unione europea*, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 39 (1989), pp. 315 ss., ciò nonostante l'espressione "deve essere usata con un significato assolutamente convenzionale trattandosi di un ordinamento" del quale si disconosce la statualità (così L. Elia, *Prime osservazioni sulla forma di governo nella Costituzione per l'Europa*, Diritto Pubblico, 9 n. 3 (2003), p. 757), sul punto v. altresì S. Mangiameli, *La forma di governo europea*, in Aa. Vv., *Questioni costituzionali del governo europeo*, a cura di G. Guzzetta, Padova, Cedam, 2003, pp. 72-78.

⁴ V. *Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023, op. cit.*, punti 14 e 15 delle premesse; L. Lionello, *Il Parlamento europeo, op. cit.*, p. 104.

Evocando il principio giuridico della sussidiarietà, mi riferisco, come è evidente, esclusivamente alla cosiddetto sussidiarietà verticale⁵ intesa come principio che regola i rapporti tra i vari livelli territoriali di governo, in alternativa alla tradizionale ripartizione rigida e netta effettuata mediante una suddivisione secca delle competenze, effettuata *a priori* dalle norme costituzionali. Suddivisione, quest'ultima, propria del primo federalismo, il quale era nato e si era sviluppato nel contesto dello stato liberale, caratterizzato da pochi poteri, contesto che rendeva relativamente facile una ripartizione fondata semplicemente su di una divisione netta delle materie di competenza di ciascun livello di potere pubblico⁶. Invece il principio di sussidiarietà, che si afferma col moderno federalismo cosiddetto cooperativo⁷ e si adatta a forme ancor più avanzate di federalismo, fondate su modelli di costituzionalismo multilivello, serve a regolare l'intervento dei vari livelli di governo nelle competenze concorrenti cioè relative a materie nelle quali entrambi i livelli di governo coinvolti intervengono ma in misura di volta in volta diversa, in base proprio all'applicazione del principio di sussidiarietà, il quale consente di graduare l'intervento di ciascun livello di governo anche in maniera differente in relazione ai diversi provvedimenti.

Come noto, la sussidiarietà, nel significato qui utilizzato, prevede che i poteri devono essere esercitati dal livello più vicino ai cittadini (più basso) a condizione che questo livello sia in grado di gestirli in modo adeguato. I livelli superiori hanno, dunque, un ruolo, appunto, *sussidiario*. Vale a dire che possono intervenire soltanto se e nella misura in cui dimostrino l'inadeguatezza dei livelli inferiori⁸.

Il principio è volto a tutelare le competenze dei livelli di governo più bassi, spostando l'onere della prova della necessità dell'intervento sul livello più alto ma non ha un'applicazione statica bensì dinamica, in quanto può variare in base ai tempi e alle condizioni, producendo oltre

⁵ Sulla nozione di sussidiarietà e sulla distinzione tra sussidiarietà verticale ed orizzontale (quella che interviene sui rapporti tra poteri pubblici e formazioni sociali) v. in breve, la voce *Sussidiarietà*, in T. Groppi, *Il federalismo*, Roma-Bari, 2004, p. 154.

⁶ "Stato centrale e Stati membri si ripartivano le materie su cui legiferare e svolgere amministrazione senza possibilità in genere di interferenze reciproche nelle sfere attribuite alle competenze dell'uno e degli altri (cosiddetto *dual federalism*)", così G. Bognetti, voce *Federalismo*, Dig. Disc. Pubbl., VI, Torino, 1991, p. 279. Sul passaggio dal *dual federalism* al *cooperative federalism*, v. A. Reposo, voce *Stato federale*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXX, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1993, p. 5, e rinvii bibliografici *ivi* contenuti.

⁷ V. T. Groppi, *op. cit.* pp. 70 ss.; nonché G. Bognetti, *op. cit.*, p. 283.

⁸ V. T. Groppi, *op. cit.*, p. 154.

all'effetto originario di tutela dei poteri dei livelli più vicini ai cittadini anche un effetto contrario, se ciò è reso necessario da esigenze di un intervento su scala su ampia⁹.

Il principio di sussidiarietà, così rapidamente delineato, è quindi perfettamente coerente con la previsione di una sovranità federale, vale a dire condivisa, cioè ripartita in maniera collaborativa tra più livelli di governo, che nelle parti condivise non può che essere disciplinata dalla sussidiarietà. Nel suo insieme la sovranità resta tale ma, al contrario di quanto avviene in uno Stato accentrato, essa viene esercitata da diversi soggetti su più livelli e in misure diverse, graduate appunto dal principio in parola¹⁰. Perciò ne rileviamo la coerenza con il complessivo impianto di riforma proposto dal PE.

Una risalente difficoltà nell'effettività del principio di sussidiarietà, particolarmente forte nella sua declinazione europea, consiste nella scarsa giustiziabilità (*ex post*) in caso di contestazioni sul suo rispetto¹¹. Il principio “si risolve nell'onere, a carico di chi voglia trasferire una competenza ad un livello di governo superiore (...) di motivare i fondamenti della sua scelta” mentre il controllo del giudice verte “sulla congruità della motivazione, secondo gli standard ai quali ci ha abituato il giudizio di ragionevolezza”¹².

Il principio di sussidiarietà è attualmente proclamato già nel preambolo, quindi ribadito all'art. 5 par. 1 del TUE e, infine, definito al par. 3¹³. Ma è nel Protocollo n. 2, allegato ai Trattati, che si cerca di stabilire le garanzie procedurali volte a favorire il rispetto del principio nell'adozione degli atti.

Il proponente deve motivare le ragioni che hanno portato a conclu-

⁹ È quanto accaduto negli USA, da una parte con l'assunzione di un ruolo internazionale del paese ma soprattutto con il *New Deal* di Roosevelt che ha comportato un incremento delle politiche federali in coordinamento con quelle statali.

¹⁰ Per alcune considerazioni sul tema della sovranità nello Stato federale mi sia consentito rinviare a S. Aloisio, *Lo Stato federale, aspetto di struttura del federalismo*, Il Ponte, 68 n. 2-3 (2012), pp. 21-23.

¹¹ In proposito, F. Vecchio, *Il principio di sussidiarietà nel Trattato Costituzionale: proceduralizzazione vs. giustiziabilità.*, S.D. https://www.forumcostituzionale.it/wp-content/uploads/2014/04/Paper/0044_vecchio.pdf. Sugli sviluppi più recenti v. P. De Pasquale, *Sharing is caring: i primi trent'anni del principio di sussidiarietà nell'Unione europea*, *Il Diritto dell'Unione europea*, fasc. 3-4 2021, pp. 440 ss..

¹² Cfr. T. Groppi, *op. cit.*, p. 155.

¹³ Che riportiamo per comodità del lettore: “In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione.”

dere che un obiettivo dell'Unione può essere conseguito meglio a livello di quest'ultima e queste motivazioni sono confortate da indicatori qualitativi e, ove possibile, quantitativi. Ciò al fine di dare argomenti oggettivi di valutazione dell'intervento.

La possibilità di mettere in dubbio l'applicazione del principio è, poi, attribuita ai parlamenti nazionali, i soggetti che più sono interessati ad evitare che il livello sovranazionale, in cui gli Stati sono rappresentati dai rispettivi governi, esorbitino dalle loro competenze a scapito del ruolo dei parlamenti nazionali¹⁴.

La disciplina del principio di sussidiarietà nella proposta di modifica dei trattati del PE.

La proposta del PE, che riprende quanto suggerito dalla Conferenza sul futuro dell'Europa¹⁵, prevede un rafforzamento del ruolo della Corte di Giustizia dell'UE nel controllo del rispetto del principio di sussidiarietà, attraverso l'introduzione di un paragrafo all'art 19 TUE, il 3 bis), secondo il quale: “la Corte di giustizia dell'Unione europea controlla il rispetto del principio di sussidiarietà e può pronunciarsi in via pregiudiziale” cioè su richiesta di un giudice nazionale nel corso di un processo “sull'eventualità che l'Unione abbia agito *ultra vires*”, al di là dei suoi poteri e competenze, “nonché esaminare i ricorsi presentati a norma dell'articolo 263 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea”, che sancisce il controllo di legittimità degli atti UE, “per la violazione del principio di sussidiarietà”.

Quest'ultimo controllo, invero già possibile, viene rafforzato attraverso una modifica dell'art. 263 che esplicita la competenza della Corte di Giustizia dell'UE a pronunciarsi “sui ricorsi per (...) violazione dei trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione (...) proposti da uno Stato membro, dal Parlamento europeo, dal Consiglio o dalla Commissione”, inserendo nel testo la frase: “in particolare per quanto concerne il principio di sussidiarietà”.

La proposta inserisce poi l'attuale testo del Protocollo n. 2 sul principio di sussidiarietà nel corpo del Trattato (TFUE 299 bis ss.). I motivi non sono tanto giuridici quanto simbolici, si vuole enfatizzare

¹⁴ Sul ruolo dei parlamenti nazionali v. P. De Pasquale, *op. cit.*, pp. 435 ss..

¹⁵ Sulla COFOE, v. B. Guastaferrò, *Le conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa e i suoi possibili esiti*, 2022, in <https://www.eublog.eu/articolo/35007/Le-conclusioni-della-Conferenza-sul-futuro-dell%E2%80%99Europa-e-i-suoi-possibili-esiti/Guastaferr%C3%B2-e-L.-Lionello,-Gli-esiti-della-Conferenza-sul-futuro-dell'Europa-e-le-prospettive-di-revisione-dei-Trattati>.

la rilevanza del principio inserendone la disciplina direttamente nel trattato. Nelle modifiche che apporta rafforza, inoltre, il ruolo che i parlamenti regionali devono avere nella valutazione che esprimono i relativi parlamenti nazionali, se si tratta di materie di competenza regionale.

Prevede, infine, (art. 299 octies) che i Parlamenti nazionali possano chiedere al Parlamento europeo o alla Commissione di presentare la proposta di un atto dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati, potere attualmente conferito solo al Consiglio, al PE e ad 1 milione cittadini, attraverso la cosiddetta Iniziativa dei Cittadini europei (ICE).

Rilevanza del principio di sussidiarietà nel modello di federalismo "leggero" adatto all'unificazione europea.

Il rafforzamento del ruolo della sussidiarietà è dunque tanto più necessario se l'obiettivo europeo è, come crediamo debba essere, quello di realizzare un federalismo cosiddetto leggero o delle origini o puro, vale a dire estremamente rispettoso del ruolo degli Stati membri e limitato nelle sue competenze. Anche perché ha per protagonisti gli Stati per antonomasia, quelli che hanno dato vita all'idea stessa di Stato moderno che quindi non corrono il rischio di subire un accentramento da parte del livello sovranazionale europeo.

Un modello di federalismo fortemente cooperativo basato su una stretta collaborazione tra Stati e federazione, quindi su un'ampia gamma di competenze concorrenti, anche in settori ormai tradizionalmente assegnati alla competenza esclusiva del potere centrale pure in ordinamenti federali, a seguito del loro progressivo accentramento.

In un sistema federale "leggero" come quello delineato anche competenze fondanti la sovranità come la difesa sono descritte come concorrenti (un esempio particolarmente calzante è quello della difesa comune, resa possibile non pensando di realizzare un esercito "nazionale" europeo, di tipo giacobino, bensì puntando innanzi tutto ad un sistema di massima omogeneità tra le forze armate degli Stati membri, inquadrare in una forza europea di difesa, con concetto strategico, formazione, equipaggiamento, logistica, produzione industriale ecc. totalmente uniformate, insieme ad un comando strategico (stato maggiore) unico con a disposizione forze sotto il suo diretto controllo (sia operative che di pianificazione e logistica) ma in grado di utilizzare quelle degli Stati membri in modo coerente e coordinato.

Tutto ciò però presuppone la realizzazione di un livello di potere europeo solido e democraticamente legittimato in grado di garantire l'indirizzo politico comune, cioè di individuare, in un dialogo con il PE e il Consiglio, le finalità fondamentali dell'UE.

Guerra costituente e ruolo dei *Politiques**

GIORGIO ANSELMINI

“E debbasi considerare come non è cosa più difficile a trattare, né più dubia a riuscire, né più pericolosa a maneggiare, che farsi capo ad introdurre nuovi ordini. Perché lo introduttore ha per nimici tutti coloro che degli ordini vecchi fanno bene, et ha tepidi defensori tutti quelli che delli ordini nuovi farebbero bene. La quale tepidezza nasce, parte per paura delli avversarii, che hanno le leggi dal canto loro, parte dalla incredulità delli uomini; li quali non credano in verità le cose nuove, se non ne veggono nata una ferma esperienza. Donde nasce che, qualunque volta quelli che sono inimici hanno occasione di assaltare, lo fanno partigianamente, e quelli altri difendano tepidamente; in modo che insieme con loro si periclitano. È necessario per tanto, volendo discorrere bene questa parte, esaminare se questi innovatori stanno per loro medesimi, o se dependano da altri; ciò è, se per condurre l’opera loro bisogna che preghino, o vero possono forzare. Nel primo caso capitano sempre male, e non conducano cosa alcuna; ma quando dipendono da loro proprii e possano forzare, allora è che rare volte periclitano. Di qui nacque che tutt’i profeti armati vinsono, e li disarmati ruinorono. Perché, oltre alle cose dette, la natura de’ popoli è varia; et è facile a persuadere loro una cosa, ma è difficile fermarli in quella persuasione. E però conviene essere ordinato in modo, che, quando non credono più, si possa fare credere loro per forza.” (Niccolò Machiavelli, *Il Principe*, cap.VI)

Queste considerazioni costituirono motivo di profonda riflessione per Altiero Spinelli prima e dopo la stesura del *Manifesto di Ventotene*. Forse gli suggerirono addirittura di abbandonare la battaglia per gli Stati Uniti d’Europa quando, contrariamente alle sue previsioni, dopo la fine della Seconda guerra mondiale vide la rinascita degli Stati nazionali. Solo il Piano Marshall, con gli USA nel ruolo di federatore esterno, lo convinse a riprendere la lotta.

* Questo testo riprende, in alcune parti integralmente, articoli pubblicati da *L’Unità Europea*.

La premessa storica che permise a questo grande disegno di prendere forma e svilupparsi è la crisi irreversibile degli Stati nazionali. Preconizzata dalle menti più illuminate già tra la fine dell'Ottocento e gli inizi del Novecento, quando gli splendori della *Belle Époque* ed il dominio coloniale sugli altri continenti nascondevano il fatto che la seconda rivoluzione industriale si stava sviluppando non in Europa, ma in uno Stato di dimensioni continentali quali erano gli USA, diventati in qualche decennio la prima potenza economica e finanziaria del globo. Crisi resa a tutti manifesta nella prima metà del XX secolo dalle due guerre mondiali, concluse con la spartizione del Vecchio Continente tra le due superpotenze. Con una differenza gravida di conseguenze: ad Est l'URSS impose il suo tallone di ferro sugli Stati satelliti, non concedendo ad essi alcuna autonomia; ad Ovest invece gli Stati Uniti promossero la rinascita degli Stati europei appunto col Piano Marshall e ne favorirono l'integrazione con una politica lungimirante ed illuminata. Proprio grazie a questa egemonia i numerosi incidenti di percorso che hanno contrassegnato fin dall'inizio il cammino europeo non sono divenuti per lungo tempo distruttivi ed in grado di metterlo seriamente in discussione.

Questa situazione creò però anche delle contraddizioni, rimaste a lungo nascoste e rese evidenti nella loro carica dirompente solo negli ultimi decenni. Da un lato, infatti, gli europei poterono permettersi di avanzare a piccoli passi e persino di buttare a mare i progetti più ambiziosi, come capitò nel 1954 alla CED, bocciata da un voto dell'Assemblea Nazionale francese. Dall'altro, l'integrazione, divenuta via via più profonda, finì per rafforzare gli Stati europei e creò in essi la fallace illusione di potersela sempre cavare senza bere l'amaro calice della rinuncia ad una sovranità divenuta in molti ambiti pura parvenza.

Con la fine dell'equilibrio bipolare la situazione ha iniziato a modificarsi. Se l'unificazione monetaria ha risposto con una crescente integrazione allo sfaldamento del blocco orientale, la Comunità e poi l'Unione non sono state in grado di prevenire e poi nemmeno di intervenire nella polveriera balcanica, resa di nuovo incandescente dall'implosione della Jugoslavia. L'unico strumento nelle mani di Bruxelles restava l'adesione dei Paesi liberatisi dal giogo sovietico. Sia detto senza remore: l'allargamento ha permesso di estendere lo Stato di diritto, la democrazia, l'economia di mercato prima a tre paesi usciti da regimi autoritari (Grecia, Spagna e Portogallo), poi al mondo ex-comunista. E non è certo un caso che gli Stati dei Balcani occidentali ancora esclusi dal club europeo vedano nell'adesione all'UE un'ancora

per la propria stabilità e per lo sviluppo economico. Senza dire che anche paesi come l'Ucraina e la Moldova e persino una Repubblica caucasica come la Georgia sono oggi ben felici di unirsi al convoglio europeo.

L'allargamento è dunque una storia di successo, perché ha permesso di riunificare il nostro continente dopo quasi mezzo secolo di divisione e di contrapposizione. A prezzo però di una crescente incapacità delle istituzioni europee di rispondere alle sfide del nuovo millennio. Il problema era ben noto, tanto che fin dalla seconda metà degli anni Ottanta, seguendo in parte le indicazioni del Progetto Spinelli approvato dal primo Parlamento europeo eletto, si mise mano ad una serie di riforme che portarono in rapida successione all'approvazione dell'Atto Unico Europeo, del Trattato di Maastricht, del Trattato di Amsterdam, del Trattato di Nizza ed infine alla proposta di una Costituzione europea da parte della Convenzione sul futuro dell'Europa presieduta da Giscard d'Estaing. Non furono però i nuovi entrati a bocciare quest'ultima, ma i referendum tenuti in Francia e nei Paesi Bassi, due Paesi fondatori. Con non poche discussioni e recriminazioni si arrivò così al Trattato di Lisbona, che dal primo dicembre 2009 regola la vita dell'Unione.

Prima ancora che entrasse in vigore, il cataclisma economico-finanziario scoppiato negli Stati Uniti aveva già messo a dura prova l'impianto della moneta unica e con essa dell'intero edificio europeo. Quelli che marciano contro il vento. Così si definivano gli indiani di una piccola tribù delle pianure centrali: gli Omaha. Nonostante le sconfitte, gli arretramenti, le contraddizioni del processo di integrazione europea, per lungo tempo i federalisti europei hanno marciato con il vento. Non con il vento in poppa. Questo mai. Però con una direzione di marcia che andava nel senso da loro auspicato. Sono i testi ufficiali a proclamarlo. Dalla Dichiarazione Schuman, che definiva la CEEA "*les premières assises concrètes d'une fédération européenne*", allo stesso Trattato di Lisbona, che impegna gli Stati a creare "un'unione sempre più stretta" e a compiere "ulteriori passi ai fini dello sviluppo dell'integrazione europea".

Proprio negli anni che vedevano la difficile ratifica di quest'ultimo trattato, il vento è cambiato ed ha iniziato a spirare contro. Ora abbiamo nemici che assaltano "partigianamente", mentre gli amici difendono "tepidamente". Vi hanno concorso due fattori che si sono rafforzati a vicenda: da un lato, la crisi economico-finanziaria scoppiata in America ha trovato l'Unione e le sue istituzioni impreparate ad affrontarla, e per questo ha avuto gli effetti più gravi e più duraturi proprio in Europa;

dall'altro, i cambiamenti geopolitici, con il ripiegamento degli Stati Uniti, la crisi migratoria, l'emergere di nuove potenze, la ricerca di nuovi e difficili equilibri.

Gli Stati europei hanno risposto a queste sfide ricorrendo sempre più ai metodi ed agli strumenti intergovernativi, a scapito degli organi sovranazionali, come il Parlamento e la Commissione. Hanno salvato in tal modo l'Unione e l'euro, ma hanno alimentato la sfiducia dei cittadini e favorito l'ascesa dei movimenti populistici e nazionalisti. L'UE è apparsa sempre più un fortino assediato: dall'interno e dall'esterno. In certi momenti solo la BCE, sotto la sapiente guida di Mario Draghi, si è dimostrata in grado di approntare una serie di misure per rafforzare la tenuta dell'Eurozona ed impedirle di sfasciarsi. Ne è risultata una crescente divaricazione tra gli Stati del Nord e del Sud per quanto riguarda l'economia, tra quelli dell'Est e dell'Ovest sul tema dell'immigrazione e della politica estera. Si aggiunga che la globalizzazione dei mercati, il turbocapitalismo finanziario, le nuove tecnologie, l'impetuosa crescita delle potenze emergenti hanno finito per aggravare le differenze anche all'interno degli Stati, sia tra i gruppi sociali che riescono a reggere la competizione e quelli che vengono invece sempre più emarginati, sia tra le varie aree e regioni, come accade tra l'Italia centro-settentrionale ed il Meridione. La nascita dei movimenti nazionalisti e populistici è dovuta sicuramente anche a queste situazioni di disagio e di incertezza.

“Serve una scienza politica nuova ad un mondo tutto nuovo. Ma è ciò a cui non pensiamo affatto: posti al centro di un rapido fiume, noi fissiamo ostinatamente gli occhi verso qualche detrito che si scorge ancora sulla riva, mentre la corrente ci spinge e ci trascina verso gli abissi.” Questa riflessione di Tocqueville fu posta da Altiero Spinelli all'inizio del suo *Manifesto dei federalisti europei* (Parma, 1957), meno noto del *Manifesto di Ventotene*, ma profondamente influenzato dal fallimento del primo tentativo di fondare la Federazione europea nella prima metà degli anni Cinquanta del secolo scorso. Se serviva allora una scienza politica nuova in un mondo che aveva trovato nell'assetto bipolare USA-URSS una stabilità ed un ordine durati quasi mezzo secolo, tanto più servirebbe oggi in un passaggio epocale le cui coordinate sono ancora difficili da decifrare. Purtroppo si usano invece ancora categorie legate a quel contesto storico del tutto superato per indicare la complessa fase della storia mondiale che stiamo vivendo. Così si pretende che l'attuale confronto USA-Cina possa definirsi come una nuova guerra fredda. Sgombrare il campo da simili “detriti” è il primo compito per chi non voglia farsi trascinare “verso gli abissi.”

In primo luogo, la competizione USA-URSS che ha segnato la seconda metà del Novecento è stata tale solo sul piano politico-militare, non su quello economico-finanziario. In quest'ultimo non v'era competizione, perché la superiorità del modello occidentale nel fornire beni e servizi tramite il mercato era indiscutibile. Quando Kruscev lanciò la sua sfida, assicurando che la pianificazione centralizzata sarebbe stata in grado di fornire condizioni di vita ancora migliori, in verità finì per farsi involontario profeta della fine dell'economia di comando in caso di insuccesso. Del resto, proprio in quegli anni la costruzione del Muro di Berlino per evitare la fuga in massa verso Ovest forniva la prova più evidente di quale dei due modelli di economia e di società venisse giudicato preferibile dai cittadini dell'Est. Il Muro sancì quella separazione tra Primo e Secondo Mondo che sarebbe durata fino al 1989, mentre tutto il resto del pianeta veniva confinato in quello che si definì il Terzo Mondo.

Oggi quell'impetuoso movimento di persone, merci e tecnologie compreso sotto il nome di globalizzazione ha provocato un'integrazione tra i continenti quale mai si era immaginata. È in quest'unico mondo reso una comunità di destino, come la pandemia di COVID-19 ha evidenziato nel breve volgere di qualche mese, che si colloca il confronto USA-Cina. Si tratta di un confronto per sua natura sistemico, perché la Cina, a partire dalle riforme di Deng Xiaoping, ha fatto e sta facendo passi da gigante in tutti gli ambiti. D'altro lato, le due potenze sono contrapposte e nello stesso tempo legate da una fortissima interdipendenza, soprattutto nella sfera economico-finanziaria. Si pensi agli squilibri della bilancia commerciale americana, compensati in parte da una bilancia dei pagamenti che vede la Cina tra i principali acquirenti dei titoli del debito pubblico USA. Si pensi alla competizione tecnologica, coi nuovi campioni cinesi (Alibaba, Baidu, Huawei, Tencent) che sfidano le grandi imprese americane raccolte sotto l'acronimo GAFAM, all'accaparramento delle materie prime, alle catene del valore che legano le imprese globali ed anche quelle minori, come mostra il caso dei chip. Nel 2018 l'ex-presidente Trump dichiarò che le guerre commerciali erano "facili da vincere." A parole, verrebbe la voglia di aggiungere, vendendo quanto è successo negli anni seguenti. Per citare un dato recente, a maggio 2024 la Cina ha registrato un surplus commerciale di 82,62 miliardi di dollari, a fronte dei 65,55 miliardi dello stesso mese del 2023.

Infine tra USA e Cina è in atto anche uno scontro ideologico, perché i due Paesi vengono dipinti in Occidente rispettivamente come il

campione delle democrazie liberali e delle autocrazie dispotiche. Questo è il carattere che più avvicina la competizione attuale alla guerra fredda del passato, ma non va dimenticato che ogni configurazione bipolare tende, fin dai tempi di Atene e di Sparta, a trasformarsi inevitabilmente in una contrapposizione ideologica.

Che cosa si può dunque ragionevolmente dire su quella che l'attuale Pontefice ha definito "terza guerra mondiale a pezzetti"? Gli studiosi di relazioni internazionali ed anche molti storici adoperano il concetto tipico-ideale di "guerra costituente" per indicare quei grandi conflitti epocali che mettono fine ad un ordine e ne instaurano un altro. Tali sono stati la Guerra dei Trent'anni del XVII secolo, che fece nascere il sistema che non a caso si definisce ancor oggi *vestfaliano* dal nome della regione tedesca in cui si conclusero gli accordi di pace, e poi la guerra dei 30 anni del XX secolo (1914-45), che mise fine al sistema europeo degli Stati e diede origine al governo bipolare del mondo. Finito quest'ultimo e tramontata anche l'illusione che gli Stati Uniti potessero dar soli garantire l'ordine mondiale (la "fine della storia" ipotizzata da Fukuyama), possiamo forse già individuare qualche linea del nuovo quadro mondiale. Diciamo anzitutto che non possiamo permetterci una guerra tra grandi potenze per stabilire il nuovo assetto di potere planetario, perché sarebbe la fine dell'umanità. In secondo luogo, alcuni problemi, a cominciare dalla lotta ai cambiamenti climatici, possono essere avviati a soluzione solo attraverso la collaborazione internazionale. Sfortunatamente quasi tutte le istituzioni internazionali sorte nel secondo dopoguerra, in primo luogo l'ONU, non sono state adeguate ai nuovi equilibri mondiali e soffrono quindi di una grave crisi di legittimità. Di questi due ultimi aspetti è conseguenza il fatto che sono nati gruppi informali di Stati, il più famoso dei quali è il G20, che hanno l'ambizione di affrontare le più spinose questioni mondiali e di supplire in tal modo alle carenze delle organizzazioni multilaterali. Se poi si va a vedere gli Stati invitati agli ultimi vertici del più antico, omogeneo e schierato di questi club, il G7, si scopre che ormai è rimasto tale solo nel nome. All'ultimo incontro in terra di Puglia sono intervenuti infatti, oltre ai presidenti dell'Algeria, dell'Argentina, del Brasile, degli Emirati Arabi Riuniti, del Kenya, della Tunisia, della Turchia, dell'Ucraina e dell'Unione africana, anche il re di Giordania, il primo ministro dell'India e addirittura il papa.

Alla fine si dovrà arrivare ad un nuovo ordine, che non potrà essere che mondiale. Sarà inevitabile, insomma, che le principali potenze si siedano attorno ad un unico tavolo, magari mettendo mano ad una

profonda ristrutturazione delle organizzazioni internazionali fondate ancora sugli equilibri della guerra fredda e dunque del tutto obsolete, a cominciare appunto dall'ONU. Non è in corso quindi alcuna nuova guerra fredda tra USA e Cina o tra democrazie ed autocrazie, anche se è comodo farlo credere. La Segretaria USA al Tesoro Janet Yellen, dopo anni in cui si sono sbandierati programmi di *reshoring* e *friendshoring*, ha avuto l'onestà di riconoscere che una completa separazione tra l'economia americana e quella cinese "sarebbe disastrosa per entrambi i paesi e destabilizzante per il resto del mondo" (discorso del 20 aprile 2023 alla John Hopkins University). Il protezionismo e la rinazionalizzazione dell'economia non sono pasti gratuiti, né sul piano propriamente economico né su quello politico-militare. Quando nel 1930 gli USA approvarono lo *Smoot-Hawley Tariff Act*, più di mille economisti scrissero una lettera al presidente Hoover che si concludeva con queste amare previsioni: "I dazi più elevati indicati in questa proposta (...) invitano apertamente le altre nazioni a competere con noi alzando ulteriori barriere commerciali. Una guerra dei dazi non offre terreno fertile alla crescita della pace mondiale."

Sarebbe ingeneroso affermare che nell'ultimo quindicennio l'UE non ha fatto nulla, ma si può tracciare una netta differenza tra le misure prese nel decennio 2009-19 e quelle adottate nella legislatura appena conclusa. Un quarto di secolo dopo la svolta impressa dalla coppia Thatcher-Reagan nel biennio 1979-80, nel 2016 l'affermazione di *Brexit* nel referendum sulla permanenza del Regno Unito nell'UE e l'inopinata vittoria di Trump nelle presidenziali americane sembrarono segnare un altro passaggio epocale, con le potenze anglosassoni ancora in grado di indicare una direzione all'Occidente e forse al mondo. Le cose non sono andate così. Con le elezioni europee del 2019, che confermarono una larga maggioranza europeista e che portarono Ursula von der Layen alla presidenza della Commissione, l'Unione si attrezzò per dare una risposta unitaria e coordinata alle nuove emergenze che hanno segnato fin da subito l'ultima legislatura. La prova più dura fu affrontare la pandemia e la gravissima crisi economica che la seguì. Dopo la mossa indovinata di acquistare i vaccini con dei bandi europei, in appena tre mesi si adottò un piano di investimenti da 750 miliardi di euro tramite la creazione di un debito pubblico europeo. Si superava così un tabù che mai era stato messo in discussione dalla nascita della moneta comune e tramite il Next Generation EU si fornivano ai Paesi più in difficoltà le risorse per mettere in cantiere dei piani nazionali di ripresa.

Molti commentatori si affannano a dire che occorre un fatto trau-

matico come l'aggressione russa all'Ucraina per svegliarci dall'illusione di poter essere in grande quel che la Svizzera è stata per secoli in Europa: un'area di stabilità, pace e prosperità in un mondo devastato dai conflitti. Bisogna riconoscere con onestà che l'offensiva scatenata da Putin il 24 febbraio 2022 ci ha fatto finalmente aprire gli occhi. Pur con qualche incertezza e divisione interna, l'UE si è in gran parte liberata dalla dipendenza dal gas russo, ha approvato ben 14 pacchetti di sanzioni contro la Russia e con le ultime decisioni ha superato nettamente gli Stati Uniti nel fornire sostegno economico e finanziario all'Ucraina. Se si aggiunge che si è arrivati addirittura ad accettare la candidatura di uno Stato aggredito ed in guerra, cosa mai avvenuta e nemmeno ipotizzata prima, si può concludere che gli europei hanno finalmente capito qual è la posta in gioco e che non intendono abdicare alle loro responsabilità.

Non si devono nemmeno sottovalutare i tentativi che le istituzioni europee, in particolare la Commissione, stanno mettendo in campo per rispondere alla crescente competizione globale: dalla revisione della normativa sugli aiuti di Stato alla proposta di un fondo sovrano europeo; dallo *European Chips Act* al *Critical Raw Materials Act*; dalle giga-fabbriche per le batterie al progetto Gaia-X e alla Bussola per il digitale 2030.

La partita più importante è però appena iniziata ed impegnerà l'UE per i prossimi anni. Pur coi compromessi al ribasso necessari per far passare in plenaria le proposte di modifica dei Trattati avanzate dalla Commissione affari costituzionali, il voto del Parlamento europeo del 22 novembre scorso ha segnato un punto di svolta e l'avvio di una seria discussione sul futuro dell'Unione europea. Gli ostacoli vengono ora dalla Commissione e soprattutto dal Consiglio. Se in un primo tempo Ursula von der Leyen aveva riconosciuto al Parlamento di Strasburgo il merito "di aver avanzato idee coraggiose per la riforma dei nostri Trattati" e si era impegnata a presentare un pacchetto di proposte per "preparare ad una Unione con più di 30 Stati membri", le idee poi avanzate sono state davvero deludenti. Ancora più sconsolante risulta il quadro offerto dai governi nazionali. Se nove Stati hanno già proposto l'abolizione dell'unanimità in seno al Consiglio, una procedura che condanna l'Europa a subire veti e ricatti di ogni tipo, riducendola all'impotenza ed esponendola all'irrisione da parte dei nemici della democrazia, i capi di Stato e di governo hanno ignorato finora la richiesta di convocare la Convenzione per la riforma dei Trattati, come previsto dall'art. 48 del Trattato di Lisbona. Torniamo alla lezione del Segretario fiorentino.

Negli ultimi 5 anni l'UE è stata in grado di rispondere alle crisi che l'hanno via via coinvolta, ma "la natura de' popoli è varia; et è facile a persuadere loro una cosa, ma è difficile fermarli in quella persuasione". Una profonda riforma dei Trattati serve a far in modo "che, quando non credono più, si possa fare credere loro per forza".

Se fu la crisi degli Stati nazionali europei a provocare le catastrofi della prima metà del XX secolo, oggi è la crisi delle potenze di dimensione continentale a spingere il mondo verso il baratro di un confronto sempre più aspro e con esiti imprevedibili, non esclusa la fine dell'umanità. L'inadeguatezza dei grandi Stati alle sfide del nostro tempo emerge a livello politico, ideologico ed economico. Forse mai come oggi si è parlato tanto di blocchi, schieramenti, coalizioni, in un proliferare di sigle e acronimi che lascia quasi disorientati. Il caso più recente e più eclatante è stato l'allargamento dei BRICS ad altri sei membri effettivi: Argentina, Egitto, Etiopia, Iran, Arabia Saudita e Emirati Arabi Uniti. Così un gruppo di paesi inizialmente assemblati da un economista di Goldman Sachs si propone oggi di rappresentare il Sud globale, col 36 % del Pil ed il 47 % della popolazione mondiale. Per il futuro le ambizioni sono ancora maggiori, perché si ipotizzano altri allargamenti ed addirittura l'adozione di una unità di conto comune, se non proprio di una moneta. In realtà, l'unico collante di un insieme così eterogeneo sembra essere una forte opposizione al cosiddetto Occidente o, per essere più precisi, agli Stati Uniti e all'egemonia del dollaro. Lo dimostra il fatto che è bastata l'elezione di Milei alla presidenza dell'Argentina per mutare la prospettiva dell'importante paese sudamericano. Un'altra contrapposizione, questa volta molto enfatizzata proprio dagli USA, è quella tra democrazie ed autocrazie. Se poi si va a vedere la composizione di questi gruppi, si scopre che alcuni paesi fanno parte di più schieramenti in competizione tra loro. E' il nuovo disordine mondiale, dovuto alla già sottolineata marginalità e persino irrilevanza delle organizzazioni multilaterali. La geometria variabile con cui si coalizzano grandi e medie potenze è anche la dimostrazione che, al di là di tanti roboanti proclami, nessuna di essere è in grado di ambire ad una supremazia mondiale.

La seconda dimensione che testimonia la crisi d'identità di cui soffrono anche gli Stati più grandi è quella che abbiamo definito ideologica. Com'è ben noto, lo Stato moderno si è affermato in Europa lottando contro i poteri feudali preesistenti, compreso quello della Chiesa. Si tratta di un processo di lunga durata che ha trovato il suo compimento con la Rivoluzione francese e con la formazione degli

Stati nazionali. L'esempio europeo è stato poi seguito in altre parti del mondo. Si pensi alla cosiddetta Restaurazione Meiji in Giappone o alla Rivoluzione dei Giovani Turchi, per non citare che due casi. Ebbene, oggi assistiamo invece alla riscoperta della religione in funzione di suprema legittimazione dello Stato. Enzo Paci ha descritto efficacemente questo fenomeno in poche righe: "Nel mondo contemporaneo il ritorno della *boria* degli imperi e delle nazioni nasconde la crisi verticale delle grandi narrazioni dell'Otto-Novecento. Le élite al potere tornano a guardare alle religioni come il malato a corto di fiato che si attacca alla bombola di ossigeno."

Non è nemmeno il caso di ricordare l'uso politico della religione che viene fatto in alcuni paesi dell'Unione europea, inclusa l'Italia. Basti il lapidario giudizio di Olivier Roy, docente dell'Istituto universitario europeo di Firenze: "Non si è mai parlato tanto dell'identità cristiana dell'Europa, né delle sue radici cristiane, come da quando gli europei hanno gradualmente smesso di essere praticanti." La debolezza, per non dire l'insignificanza, degli attuali Stati europei è tanto evidente da giustificare in qualche modo quel ricorso alla bombola di ossigeno religiosa. Per la tesi che cerchiamo di sostenere qui sono molto più significativi i tentativi di recupero delle tradizioni religiose da parte delle potenze continentali. L'aggressione all'Ucraina ha portato la Federazione russa a pretendere e ad ottenere il sostegno incondizionato del patriarca Kirill e della gerarchia ortodossa, con una forma di cesaropapismo che si pensava ormai consegnata ai libri di storia. Anche negli USA, l'avversario storico prima dell'URSS ed ora della Russia putiniana, il nazionalismo di matrice evangelica ha fornito una forte legittimazione al suprematismo bianco di Trump e della destra americana. Quando è salito poi al potere Biden, è nato un conflitto tra l'episcopato statunitense e l'attuale pontefice, accusato di tollerare la difesa di alcuni diritti civili da parte del nuovo presidente. Se si passa alle due principali potenze asiatiche, stupisce come in pochi anni l'induismo, definito da Ali Raja Saleem "una delle religioni più aperte ed inclusive", sia divenuto nelle mani di Narendra Modi e del suo partito uno strumento per imporre un nazionalismo che discrimina le minoranze, in particolare quella musulmana. Ancora più stupore può destare la riscoperta del confucianesimo da parte di Xi Jinping e del Partito comunista cinese, ma anche in questo caso il patrimonio culturale del passato viene asservito alla ragion di Stato e di partito senza molti riguardi per le semplificazioni e le falsificazioni storiche. Il caso più drammatico resta, tuttavia, quello di molti Paesi a maggioranza

musulmana, in cui la *shari'a* ha finito per essere imposta dalle élite al potere come legge dello Stato.

Infine, sul piano economico, vi è la crescente incapacità degli Stati di controllare i grandi potentati economici. In Occidente lo testimoniano le indagini per pratiche monopolistiche sulle aziende *Big Tech*. Episodi come le trattative tra Elon Musk ed il Pentagono per fornire all'Ucraina le informazioni del sistema satellitare Starlink o la richiesta ultimativa rivolta dallo stesso Musk al governo tedesco perché giustificasse gli aiuti alle ONG che operano nel Mediterraneo, seguita dall'invito agli elettori dell'Assia e della Baviera a votare per AfD, sono ancora più inquietanti. Del resto, il fatto che questo signore venga spesso ricevuto dalle massime autorità governative come fosse anch'egli un capo di Stato la dice lunga sul potere di condizionamento ed anche di ricatto di personaggi come lui. Nei regimi autocratici i rapporti tra potere politico e potere economico sono più opachi, ma non meno preoccupanti, come dimostra il caso Evergrande in Cina.

Prima scrivevamo che alla fine della guerra costituente in corso le principali potenze dovranno sedersi attorno ad un tavolo per definire il nuovo ordine mondiale. Al momento non sappiamo chi sederà a quel tavolo, perché lo scontro è in atto e le gerarchie non sono ancora stabilite, ma come europei possiamo contare su una certezza e formulare una scommessa. Sicuramente già oggi nessuno Stato europeo ha la forza per poter da solo pretendere di essere un protagonista dei nuovi equilibri mondiali. Come è stato ben detto, i paesi europei si dividono in due sole categorie: quelli che fanno di essere piccoli e quelli che devono ancora capire di esserlo. Per tutti dovrebbe valere allora la scommessa di condividere la sovranità in materie in cui divisi non contiamo più nulla, come la politica estera, la difesa, l'energia, la politica industriale.

Ogni guerra costituente si combatte anche in nome di principi e valori. Due logiche sono oggi in competizione: quella imperiale e quella federale. Lo scontro si gioca soprattutto nei ventri molli segnati dalla divisione e oggetto delle mire delle grandi potenze: in Africa anzitutto, ma anche in America Latina, nel Medio Oriente, nel Sud-Est asiatico. Ed in Europa, che potrebbe diventare la preda più ambita se non riuscirà a compiere passi decisivi verso la propria unificazione. Osservando il quadro mondiale, la logica imperiale sembra aver già vinto. I risultati delle recenti elezioni europee, ed in particolare gli esiti delle stesse in Francia e Germania, hanno convinto molti che non c'è più nulla da fare. Nella Francia della seconda metà del Cinquecento devastata dalla guerra civile tra cattolici ed ugonotti accadde la stessa cosa. Solo un

gruppo di uomini di Stato e di intellettuali ebbe il coraggio di mettere da parte le appartenenze religiose e di proclamare che occorreva affermare la laicità dello Stato e mettere fine alle guerre di religione. Erano i *Politiques*. Oggi tocca ai federalisti svolgere questo ruolo contro tutte le fedi imperialiste, con la consapevolezza che qui in Europa si stanno giocando le sorti del mondo. Senza falsi timori. Con prudenza, ma anche con veemenza, se necessario. Usando la forza della ragione e non le ragioni della forza.

Note

EQUILIBRI GEOPOLITICI INTERNAZIONALI: PERCHÉ È NECESSARIA LA FEDERAZIONE EUROPEA*

Questa riflessione prende il via dal contesto geo-politico globale. Il grafico della figura 1 ci mostra l'andamento del prodotto lordo mondiale negli ultimi sessanta anni, a prezzi correnti, e quindi incorpora l'inflazione, ma è quello che la gente vede.

C'è stata una prima fase in salita, in mezzo c'è un gradino, poi nuova risalita e poi la linea inizia ad avere un singhiozzo, va su e giù.

Il punto che precede il gradino degli anni Novanta è la fine del mon-

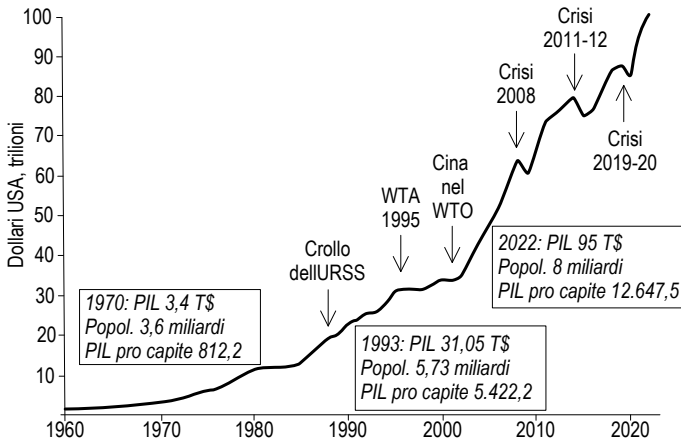


Fig. 1 – Andamento del prodotto lordo mondiale 1960-2022 a prezzi correnti.

* Intervento alla riunione nazionale dell'Ufficio del Dibattito del Movimento federalista europeo tenutasi a Ferrara il 13 aprile 2024 sul tema *Sovranità e sussidiarietà: due anime del federalismo europeo*.

do nato dalla Seconda Guerra mondiale, la fine della fase in cui l'intera umanità era divisa in due parti. Era l'equilibrio con una frattura che passava però esattamente a metà dell'Europa. Passava anche per altre due parti: per la Corea, con la lunga guerra alla fine degli anni Cinquanta, e per il Vietnam, con la lunga guerra degli anni Sessanta. Il sistema cade nel 1989 quando implode l'Unione sovietica. E non bisogna dimenticare che l'Unione sovietica per l'Europa arrivava a Berlino, e quindi era un'area molto vasta.

Questa crescita fino al 1989 viene meno, e viene meno perché le due parti del mondo erano due diversi sistemi. Da una parte l'URSS che coincideva con la parte industriale della Russia (Mosca e Ucraina), dall'altra gli Stati Uniti e l'Europa occidentale. La cosa interessante è che, prima di ritrovare un assetto adeguato a livello mondiale, c'è stata una stagnazione. L'equilibrio è stato trovato spostando le regole di questa parte del mondo a tutto il mondo. Anzi, svuotando le regole, perché l'idea era: mercato, mercato, mercato.

Questo si è basato su tre illusioni. La prima illusione: se c'è un problema, il mercato lo risolve. Se c'è qualcuno che ci rimane sotto è perché doveva rimanerci sotto. Questa è l'etica protestante, lo spirito del capitalismo, come ci insegnava Max Weber. Seconda illusione: poiché il mercato si era esteso al di là degli Stati, gli Stati non erano più necessari. L'altro punto di fondo era sostanzialmente l'idea che anche la democrazia fosse inutile, perché era nell'agire delle cose che si trovava un equilibrio. Tre visioni pericolosissime coltivate da schiere di economisti che hanno anche vinto Nobel su questo, perché l'ideologia di questi anni è stata un'ideologia molto pesante.

L'accordo viene trovato più o meno a metà della stagnazione, con il World Trade Agreement e la creazione del WTO al quale poco alla volta tutti gli Stati aderiscono e nel quale nel 2000 entra la Cina. In quel punto c'è una rapidissima crescita.

La curva si interrompe nel 2008 con la crisi finanziaria. Avendo aperto tutti i mercati, anche le epidemie finanziarie si saldano tra di loro. Nel 2008 c'è una crisi che nasce negli Stati Uniti: è la crisi dei *subprime* che, in un'economia come quella americana essenzialmente basata sul credito, comporta un fortissimo abbassamento del livello di garanzia bancaria. Tutti si indebitano, al punto che le stesse banche non riescono più a tenere. Tanto le banche non falliscono, sono troppo grandi per fallire. Grande crisi, che però viene risolta grazie allo spirito del capitalismo: la gran parte delle risorse viene immediatamente spostata dalle banche ai mercati finanziari nelle nuove economie emergenti, cioè quelle digitali.

Dal 2008 la curva cambia natura, diventa un su e giù continuo, cioè viviamo in un'epoca di incertezze. Da un punto di vista strutturale cambiano molte cose, perché quando vengono aperti i cancelli non è semplicemente che io importo da te e tu esporti da me, ma cambia proprio la natura della produzione. Produzioni che erano fatte in casa vengono spostate da altre parti del mondo, perché è essenziale produrre le stesse cose a basso costo. Anzi tutto viene prodotto a pezzettini: in un aereo, le ali vengono fatte da una parte, la carlinga dall'altra, e poi vengono assemblati.

In questa fase entra la Cina. Ma dov'è l'Europa? Vediamo il grafico della figura 2.

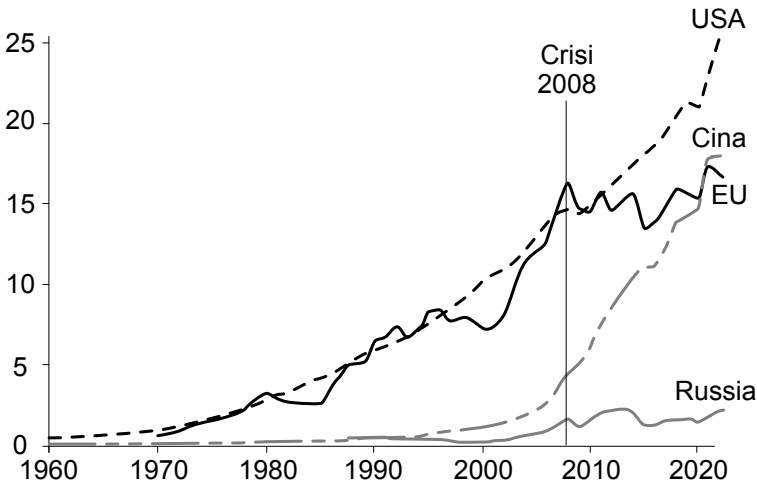


Fig. 2 – Andamento del prodotto interno lordo nelle diverse economie del mondo 1960-2020.

Negli Stati Uniti la crescita è continua, c'è una crisi nel 2008 ma in un anno viene superata, c'è un'altra crisi in epoca Covid ma poi ripartono.

La Cina dal 1995 cresce meno rapidamente, avvicinandosi agli USA. Dal 1978 (quando Deng Xiaoping spodesta la moglie di Mao e finisce la rivoluzione culturale) fino al 1995 il reddito medio di un cinese era 158 dollari all'anno, poi l'apertura del commercio internazionale permette alla Cina di entrare nel WTO e la Cina entra facendo un'operazione straordinaria dicendo: "noi rimaniamo comunisti, ma siamo disponibili a lavorare con voi, sporchi capitalisti. Vi diamo la garanzia di 10/15 anni di lavoro di alta qualificazione e a basso costo e voi venite a produrre da noi." Io a quel tempo ero in Cina e ricordo che gli ameri-

cani arrivavano in Cina e dicevano: che stupidi questi cinesi, ci danno operai bravi e di grande qualificazione e a basso costo per 10 anni e vogliono solo in cambio che noi formiamo il loro personale e trasferiamo le tecnologie. La conseguenza è che i cinesi hanno imparato, e tanto è vero che il reddito medio del cinese oggi è 13.800 dollari l'anno. È aumentata però la disuguaglianza interna, oggi quasi pari a quella degli USA, il che, per esser un paese comunista, è un problema.

La Russia non c'è. Questo è un altro dei grandi problemi che si pongono: la differenza tra ruolo politico e ruolo economico. Il Pil della Russia vale il 20% in meno della valorizzazione di borsa della sola Apple, il 15% meno del Pil dell'Italia. Questa differenza in un contesto di disuguaglianza sociale fortissima (l'1% della popolazione ha quasi il 90% della ricchezza) porta alla situazione che abbiamo oggi: mentre non c'è la base economica, tutta la capacità è politica.

L'Europa invece cresce dal punto di vista economico quando si gioca insieme, mentre stagna o cade quando ognuno va per conto proprio. Ogni volta che c'è un'accelerazione del processo di integrazione c'è un aumento del PIL, ma ogni volta che di fronte a una crisi si torna al sovranismo nazionale, non solo si stagna ma si torna indietro. Il grafico è chiarissimo.

Il passaggio di crescita è tutto quello che ci ha portato da Schengen a Maastricht. Poi c'è stato un periodo di ristagno. Il periodo in cui l'UE cresce più degli USA è quello dell'euro. La crisi del 2008 è quella in cui ognuno ha pensato di fare per conto proprio: bassissima crescita e crisi. Fase pericolosissima, di bassa crescita, massima incertezza a demografia calante. Dopo il 2008 ci sono alti e bassi. Ognuno fa per conto suo, con effetti negativi per tutti. Tanto è vero che i paesi del sud Europa hanno accumulato un debito tale che la BCE nel 2011-2012, con Draghi, ha fatto il famoso "whatever it takes", e cioè ha surrogato le posizioni nazionali assumendosele per salvare gli Stati del sud Europa dal default. La crescita è dovuta al fatto che il Covid ci ha obbligati ad agire insieme per permettere agli Stati di riprendersi.

Il problema non è permettere ai singoli Stati di spendere, perché la capacità di spesa è diversa da Stato a Stato, è generare quelle attività e quelle infrastrutture comuni che fanno passare dal livello nazionale a quello europeo, chiamatelo federalismo. L'aver fatto il salto dell'unione monetaria è un salto notevole, perché le politiche non si fanno un pezzo alla volta. Se si fanno le politiche monetarie comuni, tenere politiche fiscali e di bilancio separate è una trappola mortale, soprattutto per i più fragili. Perché altrimenti cosa fai: devi coordi-

nare le politiche, e poi sotto il tappeto metti la roba sporca. L'idea di far quadrare i conti portando a 3.000 miliardi il buco di bilancio, ci torna contro.

Bassa crescita, alta incertezza e caduta demografica. Questo genera una trappola pesantissima, perché il rischio è non avere lavoratori, competenze, capacità per sostenere il ricambio della crescita e generare l'innovazione e dall'altro lato si ha un impoverimento di intere fasce della popolazione perché per mantenere l'equilibrio bisogna abbassare i salari. Guadagnare 1.700 euro e pagarne 1.000 di affitto a Milano non fa andare molto lontano. Non si riesce a fare investimenti quando c'è incertezza, perché gli investimenti richiedono una visione di vari anni. Se volete fare un investimento in agricoltura (oggi la spesa è aumentata di almeno quindici volte rispetto a 30 anni fa perché bisogna fare la rete antigrandine, antibrina, anticimice ecc.) bisogna immaginarlo in 10 anni, e come si fa? Quindi, questa incertezza non è che non incida sulla nostra vita di tutti i giorni, perché blocca gli investimenti. Si può pensare a una politica sulla scuola che sia a meno di 10 anni? Altrimenti tutti i giorni fai un annuncio e il giorno dopo lo devi cambiare.

Nonostante tutto l'Europa è l'area meno ineguale del mondo, perché nel mondo questi anni di mercato hanno portato a un aumento di diseguaglianze senza precedenti. La Cina, che non è nemmeno l'area più diseguale del mondo, ha più meno lo stesso grado di ineguaglianza degli USA. In Cina il primo 10% della popolazione ha il 41% dei redditi e il 69% della ricchezza. Negli USA le proporzioni sono del 45% e 73%. Degli USA una cosa interessante è che quanto possiede di ricchezza il secondo 55% della popolazione è meno dell'1% della ricchezza del paese. Ormai quelli che noi chiamiamo Stati Uniti sono New York e Boston, la California, ma non il centro di San Francisco, tutto il resto, tranne il Texas ha questo livello dell'1%. È per questo che la gente vota Trump, perché è venuto meno il sogno americano.

Noi in Europa rimaniamo l'area meno diseguale d'Europa. L'uguaglianza è un tema fondante. L'uguaglianza non è un elemento accessorio, è l'elemento identitario dell'Europa, e se viene meno, viene meno la democrazia. In tutta Europa c'è uno smottamento della democrazia a favore di autoritarismo. Non è che ampliando l'Europa magicamente siamo tutti nella stessa situazione. In realtà in Europa oltre al corpo centrale da Oslo a Milano c'è tutta una periferia che è molto lontana. Quando si dice decentriamo alcuni poteri o attribuiamo tutti i poteri al livello nazionale, bisogna stare attenti e aver ben chiaro qual è la

responsabilità. Perché il sottosviluppo non è un problema che semplicemente si possa compensare con qualche incentivo in più: c'è un problema di classi dirigenti, struttura sociale, educazione.

Tutti gli anni il Ministero dell'Istruzione fa una verifica dello stato di apprendimento della popolazione. Il Covid ha lasciato piaghe pesantissime sui bambini, e quindi abbiamo fatto benissimo a farli tornare a scuola. Paradossalmente sono migliorati in inglese, che non è la lingua del gioco, ma del computer, stanno recuperando in matematica, ma la cosa vera sono le differenze territoriali, stiamo recuperando anche le differenze degli immigrati. Tra un ragazzo della Sicilia o della Calabria e uno del Friuli ci sono due anni di differenza di capacità di apprendimento. Io non ho dubbi che vi sia un livello nazionale di istruzione, che le scuole debbano essere autonome. Questo principio di autonomia va messo insieme al principio di sussidiarietà, altrimenti non funziona. Autonomia vuol dire responsabilità. Però è responsabilità collettiva, e non è che l'educazione non sia correlata all'uguaglianza e alla democrazia. Se hai minori capacità di apprendimento sei più disposto a credere quello che ti dicono.

Cosa vende l'Europa? Su cosa si basa la competitività europea? Noi vendiamo in America e anche in Cina prodotti farmaceutici, strumenti scientifici e tutta quella parte tecnologica legata al cibo, alla salute, e all'ambiente. L'uguaglianza non è solo un valore fondante dell'Europa, è anche l'unico alla base dello sviluppo. Noi esportiamo tecnologie legate alla qualità della vita, alla centralità della persona. Non è tanto un problema di valori, è un problema di valore. E quindi l'idea che anche lo sviluppo delle capacità tecnologiche dell'intelligenza artificiale sia legato al clima e alla *human technology* è alla base dello sviluppo dei prossimi anni.

Pensate al ciclo produttivo del digitale: semiconduttori, circuiti, telefoni e computer, i sistemi operativi e le reti. Cina, Taiwan e Hong Kong hanno il 90% del mercato dei semiconduttori. Quando la Cina vuole Taiwan non è una questione romantica, è il controllo del mercato dei semiconduttori. Hanno il 90%, quasi il 100% con la Corea, dei circuiti stampati. Il Giappone è quasi in caduta libera. Sui sistemi operativi Google ha il 90% nel mondo. Sui *browsers* gli americani sono i primi. Sulle reti tra i primi sei (che in realtà sono tre perché WhatsApp, Instagram e Facebook sono sempre dello stesso proprietario), otto miliardi di contatti al mese, non c'è nemmeno un europeo. Quindi sul settore digitale, nella produzione, noi non ci siamo. Noi possiamo soltanto applicare.

L'Europa deve avere la capacità di difendere una posizione a livello mondiale in cui uguaglianza e democrazia sono fondanti, perché i valori dell'uguaglianza, della democrazia e della pace sono anche alla base della nostra crescita. Se non ci sono questi, ognuno da solo è comunque troppo piccolo, anche perché all'interno di ogni paese lo sviluppo si sta concentrando in un'area marginale del paese. In Italia ad esempio tutta la popolazione si sta concentrando sull'asse Milano-Venezia e sull'asse Milano-Bologna.

L'Europa vince solo quando gioca insieme. Caduta demografica e bassa crescita ci obbligano a guardare lontano. Se non siamo capaci di guardare lontano, questo non fa un danno solo a noi, ma a tutto il mondo.

Sarebbe bello se anche le università imparassero a giocare insieme, perché ognuno di noi altrimenti conterà sempre meno e saremo sempre più irrilevanti, marginali e vecchi. Noi dobbiamo trasformare la nostra vecchiaia in essere antichi ed essere antichi per noi europei vuol dire che comunque noi ci saremo sempre al di là di ogni governo.

Patrizio Bianchi

LE RICADUTE NEGLI ENTI LOCALI DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ*

Il tema che mi è stato assegnato, la sussidiarietà negli enti locali, è un tema enorme e di strettissima attualità e che mette al centro le autonomie locali nel futuro ravvicinato.

Il tema della sussidiarietà può essere affrontato in senso strettamente politico, secondo le politiche europee: Si parla di sussidiarietà ma alla fine diventa decentramento; e occorre evitare che sia un semplice decentramento, alla luce della struttura dei Trattati europei e della stessa Costituzione italiana, agli articoli 114, 117 e 118.

Pertanto, propongo una lettura della sussidiarietà intesa non tanto come criterio ordinatore e di allocazione di servizi e competenze, quanto come la sottolineatura di un ruolo: sussidiarietà è un metodo di governo, un modo per dare un ruolo agli enti di governo, in particolare agli enti locali che sono le istituzioni più vicine ai cittadini. È di primaria importanza che le autonomie locali abbiano un ruolo non sulla carta, ma per incidere sulle politiche: in che modo decidiamo, come facciamo valere le nostre istanze, le nostre esigenze che nascono dal territorio. E sebbene questo sia un convegno nazionale, mi riallaccio alla situazione locale (siamo qui vicini a una delle più importanti aree interne italiane con molte problematiche, quella del basso ferrarese) proprio perché i territori hanno perso prossimità, vicinanza rispetto alle istituzioni, alle stesse istituzioni locali come i Comuni. Sappiamo che l'Italia, ma anche la stessa Europa, è sempre più *micropolitana*: già oggi due terzi dei Comuni italiani sono sotto i cinquemila abitanti, sono piccoli Comuni con enormi difficoltà soprattutto per quanto riguarda i capitoli di spesa, i capitoli di bilancio.

Queste aree interne rischiano sempre più di non avere rappresentanze, di non avere voce laddove devono, invece, essere chiamate ad avere un ruolo: in questo senso l'autonomia intesa come la vede la nostra Costituzione, come regionalismo solidale e cooperativo. Questo significa una relazione, e in questa relazione tra i diversi organi di go-

* Intervento alla riunione nazionale dell'Ufficio del Dibattito del Movimento federalista europeo tenutasi a Ferrara il 13 aprile 2024 sul tema *Sovranità e sussidiarietà: due anime del federalismo europeo*.

verno devono potersi esprimere sempre delle opportunità, anche al di fuori delle competizioni elettorali, tra i diversi livelli di governo che possono avere diversi indirizzi politici; questo non solo nell'ottica europea della sussidiarietà per legiferare meglio, ma legiferare meglio vuol dire garantire in primo luogo i servizi. I Comuni sono oggi chiamati a garantire i servizi alla persona, e, in questo senso, un criterio di sussidiarietà verso il basso; ma i servizi alla persona necessitano di essere finanziati, per accedere a risorse adeguate perché possano davvero essere servizi non per pochi, per alcuni, ma servizi di carattere universale. Penso a tre grandi tematiche delle competenze dei Comuni, i servizi alla persona declinati come servizi sociali, sanità, welfare; il trasporto pubblico locale; l'istruzione. Questo, però, in un contesto che deve essere locale, ma che deve anche guardare al sovralocale; uno sviluppo economico-sociale che sia in grado di sostenere questo tipo di servizi, di sostenerli dal punto di vista finanziario, fatte salve tutte le politiche di intervento perequativo, di riequilibrio, che devono essere messe in campo dagli organi di governo sovraordinato.

Ma perché tutte queste cose non siano solo sulla carta, non siano solo belle parole che leggiamo nei solenni testi giuridici, almeno in quelli più importanti, è necessario che ci siano *luoghi* della sussidiarietà, e i luoghi della sussidiarietà sono luoghi di incontro, di confronto e magari anche di scontro, ma sempre nell'ottica di trovare una sintesi, appunto per il bene comune. Questi luoghi di incontro a livello europeo ancora non ci sono. Le autonomie locali, nel quadro dell'integrazione europea, hanno uno spazio nel Comitato delle Regioni, che è ancora qualcosa di troppo misterioso, uno scambio di informazioni, quasi una pratica di buone maniere, una cortesia istituzionale che però non incide, non dà la possibilità alle esigenze locali di avere quel ruolo di cui parlavo all'inizio. E a livello interno, un po' meglio ma non troppo, perché questi luoghi di incontro che dovrebbero essere le Conferenze Stato-Regioni, le Conferenze Stato-Autonomie locali, divenute tristemente note durante il Covid, sono luoghi non costituzionalizzati ma previsti dalla normativa ordinaria, che non hanno ancora una funzione, e non si capisce bene a cosa servano. La mancanza di una Camera delle Regioni e degli enti locali, a livello interno e a livello sovranazionale, europeo, è secondo me un punto su cui bisogna lavorare per costruire quella relazione costruttiva e di scambio tra i diversi livelli di governo.

È importante, a mio avviso, l'approccio realistico per questioni così delicate nei rapporti fragili tra enti locali e i livelli sovraordinati proprio nell'ottica della sussidiarietà che, come è stato detto, va vista

in ambito strategico: allochiamo le azioni laddove possano essere meglio svolte, in maniera più adeguata, efficiente ed anche più opportuna secondo un criterio prettamente politico. Dicevo all'inizio che le funzioni, i servizi devono essere finanziati e, quindi, c'è il grande tema della finanza locale: la gran parte della spesa dei Comuni è una spesa corrente, proprio perché deve rispondere alle esigenze di prossimità, di servizi alla persona; le spese per investimento sono legate a momenti quasi eccezionali, come possono essere i vari fondi europei, i fondi di coesione o, oggi, il PNRR che però non sta dando quel salto strutturale che ci si sarebbe aspettati. Spesso gli enti locali prendono dai cassetti progetti che avevano da anni e non avevano modo di finanziarli perché mancava quella spesa per investimenti che è stata in qualche modo ricondotta al PNRR. Ma il tema della finanza locale, come finanziare l'esercizio delle funzioni fondamentali, torna oggi all'attenzione anche del Parlamento italiano: è stata approvata la Legge delega 111 del 2023 che deve andare a rivedere tutto il sistema di federalismo locale e fiscale che la Legge 42 del 2009 ha lasciato un po' indietro, solo una semplice suggestione. Tutti i vari decreti legislativi che furono emanati non sono andati nel senso di valorizzare un'autonomia equilibrata; anzi, l'unico rimasto in qualche modo in piedi è il decreto legislativo 118 del 2011 che prevede l'accentramento delle risorse. Quindi, oltre a creare una sorta di centralismo regionale accanto a quello nazionale, gli enti locali rischiano di vedersi allungare la filiera della richiesta di risorse, passando prima dalla Regione, poi dallo Stato centrale e per ultima dall'Unione europea.

Come finanziare i servizi e come evitare che certe zone d'Italia, come quelle più avanzate, possano andare troppo avanti a discapito di altre che avrebbero bisogno di interventi perequativi maggiori? È un tema forte, il tema delle diseguaglianze che non è solo un tema regionale: l'Emilia-Romagna è una regione più avanzata rispetto ad altre, ma all'interno di questa regione come osservavo prima vi è il tema enorme delle zone interne, delle aree interne (Basso Ferrarese ma anche l'Appennino emiliano) che hanno delle criticità forti, nonostante siano all'interno di una Regione che corre velocemente. Quindi si pone il problema dei *luoghi della sussidiarietà*.

Altro tema importante che ha sempre avuto ricadute sociali è quello della politica industriale, che oggi a livello europeo è di sostegno, non ha una propria base. Vediamo esempi proprio in questi giorni, essendo necessaria una politica industriale nel settore dell'*automotive*, al di là delle battute contingenti sul nome di un'auto (la macchina che si chiama

Milano ma che deve essere prodotta in Polonia). Ma il punto è che una vettura prodotta in Polonia perché ha un costo inferiore a quello italiano e può attaccare un certo segmento di mercato, pone un tema enorme di politica industriale europea, così come la sede legale della Ferrari che è in Olanda, e potrei continuare. Ma il tema dell'*automotive*, dove nella transizione elettrica i cinesi sono avanti di una generazione rispetto a noi, è un tema che deve essere affrontato con un'ottica di sussidiarietà *verso l'alto*, perché altrimenti, se restiamo in una materia così cruciale agli "staterelli" nei quali ognuno fa un po' come vuole per prendersi questa o quell'azienda, allora davvero perdiamo l'obiettivo finale.

Per quanto riguarda invece una sussidiarietà verso il basso, c'è il grande tema di come riattivare aree dal punto di vista produttivo, della manifattura e quindi di una nuova vitalità economica nel senso dell'innovazione, delle nuove tecnologie per essere competitivi sul mercato. Si tratta delle cosiddette *Zone economiche speciali* (ZES) per quanto riguarda il Mezzogiorno d'Italia, o le *Zone logistiche semplificate*. Questo sembra c'entrare poco, e invece c'entra moltissimo col rapporto tra sussidiarietà ed enti locali, perché per quanto riguarda la misura principe per queste zone di possibile ripresa economica, cioè il *credito d'imposta*, questo è tecnicamente un aiuto di Stato, e quindi laddove si possa operare efficientemente, dobbiamo operare in un'ottica interna agli Stati, e anche in questo caso servono luoghi di confronto, di compensazione. Il tema delle ZES, di zone che hanno bisogno di una forte ripresa economica, è un tema che non riguarda solo l'Italia, riguarda tutta l'Europa; che sarà, come dicevo prima, un'Europa sempre più *micropolitana*, un'Europa dei Comuni e tra i Comuni e, quindi, è fondamentale cercare le relazioni e che le transizioni non siano troppo veloci, non accadano troppo in fretta ma con la dovuta gradualità, con ponderazione e coscienza.

Ci si muove in un contesto ormai mondiale che sta cambiando ad una velocità incredibile, e la sfida nuova per gli enti locali sarà appunto gestire la velocità del cambiamento e chiedere a gran forza luoghi di partecipazione e di confronto: in questo modo il rapporto tra sussidiarietà e autonomie locali potrà esprimersi, a mio avviso, in quel concetto di *relazione* che significa, appunto, *affermazione di un ruolo*. Poter contare.

Guglielmo Bernabei

I documenti

I RISULTATI DELLE ELEZIONI EUROPEE: LUCI E OMBRE*

Come federalisti abbiamo sempre un doppio compito. Il primo è contribuire alla costruzione del sistema politico europeo, compito che va al di là della questione istituzionale per includere anche la questione della partecipazione dei cittadini. La questione istituzionale rimane sempre importante, non soltanto per la posizione dell'Europa nel mondo attuale, ma anche perché è vero, come sappiamo, che ci sono degli interventi di ingegneria costituzionale che sono funzionali anche a far avanzare il sistema politico europeo. Ora, nelle elezioni europee non c'è stato un grande miglioramento della partecipazione dei cittadini. Rispetto al 2019 infatti c'è stato un miglioramento solo di mezzo punto percentuale, e dunque se ne può trarre la conclusione che c'è una stagnazione del livello di partecipazione, e non è una buona notizia. È vero che se vogliamo essere più ottimisti possiamo dire che almeno non si è andati nel senso contrario, ma nel 2019 abbiamo visto un miglioramento di 8 punti percentuali, passando dal 42 al 50%, ora siamo al 50,5% e quindi dobbiamo ragionare su questo punto e chiederci che cosa è accaduto. Forse si poteva sperare in un miglioramento più sostanziale, tenuto conto del fatto che le grandi questioni, come le risposte alla pandemia e alla guerra di Ucraina e in Medio Oriente si decidono a livello europeo, e quindi ci si sarebbe potuti immaginare un interesse maggiore dei cittadini per le elezioni europee. Ma questo non è avvenuto, e invece si è verificata una situazione simile a quella del 2014, quando per la prima volta si è invertita la tendenza discendente che ha

* Si tratta dell'intervento del Presidente dell'Unione europea dei Federalisti, Domènec Ruiz Devesa, alla riunione del Comitato federale del Movimento federalista europeo tenutasi a Roma il 22 giugno 2024.

caratterizzato le elezioni europee fin dall'inizio. Il vero miglioramento si è avuto dunque solo nel 2019, grazie alla mobilitazione dei giovani sulla questione ambientale e sul cambiamento climatico. La seconda questione della quale dobbiamo occuparci è quella del carattere paneuropeo o meno della campagna e del dibattito elettorale. Come dicevo, da una parte sono stati presenti temi che ovviamente riguardano l'Europa e le relazioni internazionali, e questo è positivo, ma dall'altra è vero che tante dinamiche sono state sicuramente strettamente nazionali. In Spagna ad esempio questioni molto collegate alla moglie del Primo Ministro e alle nostre relazioni con l'Argentina sono state veramente presenti nella campagna elettorale. Quindi dovremmo anche fare un'analisi per vedere se almeno nei media e negli interventi pubblici dei partiti ci sia stato almeno un margine di miglioramento relativamente al carattere europeo del dibattito.

In particolare, dobbiamo vedere se i dibattiti tra i candidati a presidente della Commissione sono stati più visti rispetto a cinque anni e dieci anni fa, anche se credo che rimangano un po' estranei al grande pubblico. Un altro elemento interessante da analizzare è se i partiti politici nazionali hanno fatto riferimento alla loro identità corporativa europea, questione sulla quale non credo che ci sia stato un gran miglioramento.

Per quanto riguarda il risultato delle elezioni, questo è molto chiaro: c'è stato uno spostamento del centro di gravità verso la destra, perché sia la destra democratica pro-europea, sia le estreme destre hanno migliorato il loro risultato. Quindi, più seggi per i popolari europei, più seggi per il gruppo Identità e Democrazia, più seggi per il gruppo ECR. Invece calano i socialisti, anche se non moltissimo. Il gruppo socialista in effetti rimane il secondo gruppo politico, perde 2 o 3 seggi, ma regge soprattutto grazie al risultato dei socialisti in Spagna col 30% e del PD col 24%, mentre in Germania la SPD è andata molto male. In Francia invece i socialisti sono saliti dopo tanti anni al 14%. I grandi colpiti nel campo pro europeo sono ovviamente i liberali, con risultati molto negativi in Francia e in Germania, e anche i Verdi in questi due paesi. Sono gruppi che hanno perso molta forza. Quindi è vero che l'asse strettamente diciamo ideologico, sulle politiche a livello europeo, sembra che stia andando più a destra. Detto questo, è vero che non è stata una vittoria a livello generale delle estreme destre. Queste hanno avuto dei risultati molto buoni, anche preoccupanti, in paesi molto importanti, anche paesi fondatori, come Germania con l'estrema destra al secondo posto con il 16%, in Francia al primo po-

sto col 31% e con il partito di Meloni in Italia al 29%. Questi tre dati sono ovviamente scoraggianti. Tuttavia, non hanno vinto dappertutto, non hanno vinto nei paesi scandinavi, non hanno vinto negli altri paesi mediterranei al di là del dell'Italia. Quindi tutto sommato una maggioranza europeista rimane. E' necessario però allargare ai Verdi, perché con solo popolari, socialisti e liberali rimane una maggioranza un po' stretta.

Questa maggioranza in realtà è l'unica possibile, direi anche per una questione aritmetica. Perché, anche sommando popolari, ID e ECR – cosa che peraltro non è nemmeno possibile politicamente, al di là dell'aritmetica – si arriva a 316 seggi, e quindi non ai 360 necessari per avere la maggioranza. Si dovrebbero quindi aggiungere i liberali, ma i liberali, al di là forse di quelli olandesi che hanno fatto l'accordo con Wilder, non accetterebbero di far parte di una maggioranza del genere. Inoltre, all'interno del PPE le delegazioni maggiori sono quelle tedesca e polacca, e un'alleanza tra i popolari polacchi ed ECR, dove comanda il partito di Kaczynski, non regge. Per non parlare della CDU tedesca che dovrebbe allearsi con AfD e Le Pen. E' quindi una maggioranza che non regge né aritmeticamente né ideologicamente.

La base rimane quindi sempre questa maggioranza europeista che deve essere trasversale a livello ideologico, giustamente, ma che ha in comune la cosa più importante, e cioè il fatto di essere a favore dell'Europa, e anche a favore della riforma istituzionale dell'Europa, perché tutti questi partiti hanno messo nel loro programma elettorale per le elezioni la riforma dei Trattati, anche il Partito della Sinistra Europea. Non è stato così invece per i conservatori e per quelli più, diciamo, di estrema destra che ovviamente hanno una idea assolutamente diversa dell'Europa.

Quanto poi al processo post elettorale, è molto interessante. Il livello di attenzione dei media in Europa e fuori dall'Europa sul processo elettorale europeo sulle elezioni europee sicuramente è arrivato al massimo. Le elezioni europee del 1984 non avevano suscitato il livello di interesse che hanno suscitato le elezioni europee in questi ultimi anni, e questo è normale, perché il Parlamento europeo deve eleggere il Presidente della Commissione e perché nel Parlamento europeo si dovrà formare una coalizione. I gruppi politici pro-europei devono esercitare un ruolo molto importante perché hanno la possibilità di chiedere delle condizioni importanti per consentire l'elezione di Ursula Von der Leyen, che dovrà presentare il programma di lavoro della nuova Commissione europea.

Come Parlamento abbiamo preso posizione su questo. Uno degli elementi essenziali del sistema politico europeo in costruzione è il processo conosciuto come processo degli *Spitzenkandidaten*. E lì, come sapete, nel 2019 c'è stato un passo indietro, perché, dopo l'esperienza positiva del 2014, quando Juncker venne proposto dal Consiglio europeo al Parlamento europeo come Presidente in quanto *Spitzenkandidat* del PPE che aveva ottenuto più seggi alle elezioni, questo non è accaduto. In primo luogo, perché non c'è stato un accordo nel Parlamento europeo sull'individuazione di un candidato comune, e in secondo luogo perché ci sono state delle dinamiche diverse nel Consiglio europeo e Angela Merkel non è stata seguita dal suo partito.

Oggi invece abbiamo l'opportunità di riprendere la buona strada. Perché oggi nessuno discute che deve essere l'attuale Presidente e candidata presentata dai popolari europei a ricevere l'incarico di trovare una maggioranza in Parlamento europeo. Sto utilizzando un linguaggio tipico delle democrazie parlamentari nazionali, perché possiamo pensare al Consiglio europeo come a un capo di Stato collettivo. Il fatto che Ursula Von der Leyen sia proposta come candidata dal Consiglio europeo non vuol dire necessariamente che sarà eletta, perché dovrà aprire un tavolo di negoziato con i vari gruppi politici pro-europei e negoziare un accordo di coalizione come accade anche a livello nazionale. E sulla base di questo programma comune, sottoscritto da popolari, socialisti, liberali e verdi, dovrà chiedere sostegno nel voto che si terrà nella plenaria di luglio 2024 del Parlamento europeo.

Se questo accadrà, avremo fatto un grande passo in avanti nella costruzione progressiva di un vero sistema politico europeo, e questo è molto importante. Per noi federalisti è anche in questa occasione che si deve concentrare il nostro lavoro di influenza politica sui vari partiti politici. Dobbiamo infatti far sì che in questo accordo di coalizione non ci siano solo condizioni relative alle varie politiche, come il cambiamento climatico, il lavoro, ecc., ma anche condizioni di carattere istituzionale e in particolare il sostegno della nuova Commissione al progetto di riforma dei Trattati del Parlamento europeo. Anche perché l'articolo 48 del Trattato sull'Unione europea prevede che una volta che il progetto di riforma viene messo all'ordine del giorno del Consiglio europeo – cosa che non è ancora avvenuta – si deve chiedere un parere alla Commissione europea. Bisogna dire che finora la Commissione non ci ha sostenuti, perché qualche mese fa ha fatto una comunicazione che andava nella direzione sbagliata, perché parlava di progressi a trattati costanti, e quindi nemmeno di procedure revisione

semplificate, ma addirittura di utilizzo delle cooperazioni rafforzate e delle passerelle esistenti.

Un'alleanza tra Parlamento europeo e Commissione, costruita sul fatto che il Parlamento europeo deve subordinare il suo voto alla condizione che la Commissione sostenga la proposta del Parlamento europeo, è una grande opportunità ed è necessaria perché la battaglia nel Consiglio europeo è ancora molto difficile e quindi il Consiglio europeo va messo nell'angolo. In effetti, dopo le elezioni la via è diventata più stretta, non più facile.

Innanzitutto bisogna vedere con quanta convinzione il nuovo Parlamento continuerà a ribadire la posizione presa dal Parlamento europeo nel novembre del 2023. La maggioranza pro-europeista c'è, i partiti politici pro-europei ci hanno dato retta, ed è la prima volta che 5 gruppi politici ci hanno dato retta. Però abbiamo un problema con il PPE, che è un gruppo pro-europeo, ma la cui maggioranza non sta sulla linea federalista. Abbiamo ovviamente la fortuna che la delegazione più importante è quella tedesca, quella della CDU. E hanno una linea chiara su questo anche Forza Italia, in generale i popolari spagnoli, ma non i polacchi di Tusk, che sono l'altra grande delegazione dei popolari. Lì c'è un lavoro da fare e speriamo che con la ricostituzione del gruppo Spinelli possiamo interessare più membri del gruppo popolare. Magari convincerli a prendere la leadership del gruppo Spinelli perché abbiamo bisogno che il Parlamento, che ha fatto il suo lavoro e non lo deve rifare, ribadisca con convinzione questa posizione.

Quanto al Consiglio europeo, la composizione del Consiglio europeo non è diventata più favorevole. E' vero che basta la maggioranza semplice per convocare una Convenzione, ma cosa accadrà in Francia tra 15 giorni? Avremo un governo ancora pro-europeista in Francia? Speriamo di sì, ma non lo so veramente. I miei colleghi socialisti hanno fatto l'alleanza anche con la *France Insoumise* con un programma comune che rispetta, diciamo, il percorso europeo. Ma in Francia chi sarà il Primo Ministro, chi il Ministro degli Affari Esteri? Ci sarebbero incertezze anche nell'ipotesi di vittoria del nuovo Fronte Popolare. L'altro grande governo pro-europeo, quello tedesco è molto indebolito e l'anno prossimo ci saranno le elezioni. In Spagna Pedro Sánchez non ne esce male, ha avuto il 30%, ma la situazione interna è molto difficile. Se il governo non riesce a far passare il bilancio dell'anno prossimo, e ci sono tanti dubbi che possa riuscire a causa della situazione in Catalogna, possiamo andare anche verso una ipotesi, non solo possibile, ma anche probabile, di elezioni generali in Spagna per l'anno prossimo. E

nell'ipotesi di un governo dei popolari spagnoli sostenuto dall'estrema destra di Vox, che atteggiamento avrebbero sulla riforma dei trattati? Tutto questo ci fa dire che una finestra c'è, ma è stretta, e bisognerebbe far scattare la procedura di revisione dei Trattati il più presto possibile perché le cose possono andare ancor peggio a livello della composizione del Consiglio europeo.

Per questo dobbiamo puntare molto, nel nostro lavoro di *advocacy*, sulla Commissione, ma anche sul Presidente del Consiglio europeo, che finora è stato una grande delusione. Ogni volta che a Charles Michel viene chiesto pubblicamente di pronunciarsi sulla riforma dei trattati, dice che non ci sarà mai e, dopo sei mesi che il governo spagnolo ha trasmesso la richiesta del Parlamento, il Consiglio europeo non ne ha mai tenuto conto nelle sue Conclusioni. Siamo a un livello non soltanto di mancanza di cooperazione istituzionale, ma di scorrettezza, in realtà. Quindi dobbiamo cercare di dire, dal Parlamento, dal gruppo Spinelli, al nuovo Presidente del Consiglio europeo, che sicuramente sarà socialista, di tenere almeno conto della proposta del Parlamento, per poi vedere quando avviare la procedura.

Si può senz'altro parlare di vie alternative, senza preclusioni. Ma sicuramente l'alternativa di un mandato costituente al Parlamento europeo è più difficile, nella situazione attuale, rispetto all'apertura della procedura di riforma dei Trattati con una Convenzione.

Domènec Ruiz Devesa

Trent'anni fa

1996: L'EUROPA TRA FEDERALISMO E NAZIONALISMO*

Vi sono momenti nella storia nei quali tutti i maggiori problemi che sono andati maturando nella fase precedente confluiscono in un unico grande nodo, dal cui scioglimento dipende l'avvenire di un popolo, di un continente o dell'intera umanità. Oggi sono visibili segni che inducono a ritenere che ci stiamo avvicinando ad uno di questi momenti, e che la posta in gioco nella Conferenza intergovernativa del 1996 e negli appuntamenti immediatamente successivi sarà di un'importanza incalcolabile. E' dunque in vista di scelte decisive nel processo di unificazione europea che si svolge questo XVI Congresso dell'UEF. Ed in questa fase i federalisti possono svolgere un ruolo decisivo.

Il processo di unificazione europea ha avuto inizio dopo la fine della seconda guerra mondiale. Esso è stato messo in moto e guidato dalla percezione diffusa in Europa, tra la maggioranza degli uomini politici e nell'opinione pubblica, che lo Stato nazionale era ormai stato superato dalla storia, che esso non costituiva più un quadro capace di garantire la sicurezza e il benessere dei suoi cittadini e che la sua crisi aveva generato i mostri del fascismo e delle due guerre mondiali e portato l'Europa alla rovina. Si trattava quindi di superare l'idea angusta di interesse nazionale come fondamento della politica, e di sostituirla con una concezione più aperta del bene comune, che fosse in grado di assicurare una base solida alle istituzioni democratiche e

* Rapporto del Presidente dell'Unione europea dei federalisti (UEF), Francesco Ros-solillo, al XVI Congresso tenutosi a Bocholt nei giorni 21-23 ottobre 1994; pubblicato in *Il Federalista*, 36 n. 3 (1994), p. 210, nella rubrica *I problemi dell'azione*.

di scacciare lo spettro della guerra affermando nei fatti la solidarietà tra i popoli.

Da questa presa di coscienza hanno avuto origine l'Alleanza atlantica e la Comunità europea. La nascita e l'evoluzione di quest'ultima sono state motivate dalla convinzione — non sempre espressa, ma sempre presente — che essa costituiva il primo passo di un cammino la cui inevitabile conclusione sarebbe stata l'unione dei popoli europei in un'unica grande federazione, libera e democratica, che avrebbe saputo dare al mondo l'esempio del superamento della guerra attraverso il superamento della sovranità nazionale.

Questa idea non è stata finora realizzata. E ciò, è avvenuto perché le ragioni dell'unione si sono scontrate con quelle della conservazione delle sovranità nazionali e degli interessi corporativi che ad esse sono legati. Che questo contrasto si sia manifestato rientra nell'ordine naturale delle cose. Ciò che richiede una spiegazione è piuttosto il fatto che esso non si sia risolto con la prevalenza di una delle due spinte sull'altra, e che il processo di integrazione europea abbia potuto continuare, e riprendere il suo cammino dopo ognuna delle crisi che pure ha attraversato, per circa cinquant'anni, senza essere consolidato e reso irreversibile dall'unità politica; e che l'Europa abbia conosciuto una fase di pace e di prosperità senza precedenti nella sua storia senza liberarsi del fardello delle sovranità nazionali.

Il successo della prima fase del processo di integrazione europea ha smentito le previsioni di una parte dei federalisti che, basandosi sull'esperienza del passato, avevano sostenuto che il Mercato comune avrebbe avuto vita breve. I federalisti sapevano che un mercato può funzionare soltanto se è sostenuto da un quadro politico che gli garantisca la sicurezza esterna, metta a sua disposizione lo strumento, indispensabile al suo funzionamento, della moneta e imponga agli operatori l'osservanza di regole precise e uguali per tutti. Nel caso del Mercato comune questo quadro non avrebbe potuto essere che quello di uno Stato federale europeo, la cui creazione avrebbe quindi dovuto avvenire contemporaneamente a quella del mercato.

Se l'integrazione economica dell'Europa ha potuto procedere — anche se in modo imperfetto — in assenza di un quadro statale, ciò è accaduto grazie alla Guerra fredda. La verità è che, nella prima parte del suo cammino, il processo di integrazione europea è stato sostenuto da un quadro politico; e che questo è stato assicurato dalla *leadership* americana. Gli Stati Uniti hanno garantito all'Europa la sicurezza, attraverso la NATO e l'ombrello nucleare, e hanno fornito

al Mercato comune, con il dollaro, una moneta europea di fatto. La loro *leadership* si è quindi sostituita ad un quadro statale europeo che non esisteva mettendo a disposizione degli Europei, con la difesa e la moneta comune, gli strumenti essenziali della sovranità. Inoltre, cosa ancora più importante, gli Stati Uniti, hanno dato ai governi degli Stati dell'Europa occidentale, coinvolgendoli nel grande confronto ideologico tra democrazia e comunismo, una sorta di legittimità per procura, in quanto loro alleati, anche se subordinati, in un grande disegno comune. Il precedente riferimento alla nazione era stato infatti privato della sua credibilità, o comunque fortemente indebolito, dagli orrori del fascismo e della guerra, che la nazione aveva generato. D'altra parte, l'idea di una nuova legittimità che si identificasse con la solidarietà federale e con la valorizzazione della diversità nell'unità si faceva strada soltanto lentamente. La lotta comune contro il comunismo è servita dunque in questa fase, in Europa occidentale, da cemento ideale della convivenza civile e da fondamento del lealismo dei cittadini nei confronti delle istituzioni democratiche.

La fine della guerra fredda e il crollo dell'impero sovietico hanno segnato una brusca svolta in questo processo. In verità, la *leadership* degli Stati Uniti stava da tempo perdendo di vigore. Ciò era particolarmente evidente con riguardo al ruolo del dollaro che, a causa dell'indebolimento relativo dell'economia americana, aveva perso fin dalla metà degli anni '70 la solidità che gli aveva consentito, nella fase precedente, di svolgere correttamente la sua funzione di moneta internazionale (anche se nessun'altra moneta poté da allora sostituirsi ad esso). Ora, con la scomparsa del nemico sovietico, anche la funzione degli USA di garanti della sicurezza europea perdeva la sua giustificazione. Gli Americani hanno incominciato da allora a ritirarsi dall'Europa. E, con la fine del confronto tra democrazia e comunismo, gli Stati dell'Europa occidentale (come del resto quelli dell'Europa orientale) sono stati privati della parvenza di legittimità che avevano ricevuto dal ruolo che avevano giocato nella Guerra fredda.

Gli Stati membri dell'Unione europea si trovano ora di fronte alla necessità di fare le scelte e di assumersi le responsabilità che nella fase precedente la Comunità aveva potuto scaricare sugli Americani. Essi devono decidere in particolare se la loro politica monetaria e di sicurezza potrà essere gestita in futuro nel quadro nazionale o se dovrà esserlo in un quadro europeo, e dovranno trarre le conseguenze istituzionali di questa decisione in vista del fatto che l'egemonia

americana non potrà più sostituirsi ad un potere europeo inesistente. E insieme essi devono affrontare il problema di darsi una nuova legittimità. Si pone ormai in termini ultimativi un problema che esisteva fin dalla fine della seconda guerra mondiale, ma la cui soluzione ha potuto essere rinviata per quasi cinquant'anni grazie ad una situazione che ormai non esiste più. Se i governi e i partiti europei non capiranno che la sola via d'uscita dalla crisi di legittimità che oggi li investe è l'unione federale dei popoli europei, la sola alternativa sul campo rimarrà la ricaduta nel nazionalismo e un'anarchia temperata da una debole egemonia tedesca sulla parte centro-orientale del continente.

La fine della guerra fredda ha quindi messo a nudo la natura reale, e l'urgenza drammatica, della scelta storica dalla quale dipende il destino dell'Europa, e quello di tutta l'umanità: quella tra nazionalismo e federalismo. E' ben vero che il nazionalismo ha le sue radici in una forma di Stato che ormai appartiene al passato, e che quindi è idealmente superato: ma ciononostante esso è destinato a rimanere sul campo fino a che non si affermi un nuovo principio di legittimità che lo superi *nei fatti*. L'Unione europea, erede di quella Comunità che nella fase precedente aveva potuto avanzare lentamente, e perdere importanti occasioni, nella certezza che il quadro politico che sosteneva il processo di integrazione non sarebbe comunque venuto a mancare, si trova dunque di fronte alla necessità di compiere in tempi brevi il salto federale, o di dissolversi sotto la spinta disgregante dei rinascanti nazionalismi.

Il nazionalismo ha già seminato morte e distruzione in Jugoslavia e nell'ex Unione Sovietica, ma esiste dovunque, e sta rialzando la testa in Europa occidentale. Esso costituisce una grave minaccia alle istituzioni democratiche. Del resto, ciò che sta accadendo in Italia, dove l'insistente riferimento all'«interesse nazionale» come bussola della condotta del governo ha coinciso con l'ingresso in questo di un partito neofascista, deve indurre alla riflessione. Un'altra volta nella storia l'Italia ha aperto il cammino a una tragica sequenza di avvenimenti che ha coinvolto l'intera Europa. Si aggiunga che con il passaggio — che è lecito sperare non sia definitivo — dell'Italia al campo degli euroscettici, l'unificazione europea ha perso uno dei suoi sostegni principali: un attore che è stato sicuramente inefficace nella quotidianità della politica comunitaria, ma che non ha mai fatto mancare il suo appoggio in occasione delle grandi decisioni che hanno determinato un avanzamento del processo. L'attuale quadro europeo non potrà quindi reggere

a lungo all'attacco del nazionalismo, se i governi europei più consapevoli dell'importanza della posta in gioco non sapranno prendere senza indugio decisioni coraggiose.

Del resto, la previsione che l'Europa dovrà affrontare, nei prossimi anni, scelte decisive per la sopravvivenza del disegno della sua unificazione è avvalorata da due ulteriori circostanze.

La prima è l'inarrestabilità del processo di allargamento dell'Unione. La vocazione dell'Unione europea è quella di estendersi fino ai confini occidentali dell'ex Unione Sovietica. Se essa si rinchiusse nel quadro angusto costituito dai paesi ricchi dell'Europa occidentale, essa perderebbe il suo slancio ideale e la capacità di rendere universale il suo messaggio di pace e di solidarietà. Essa tradirebbe le speranze che i paesi dell'Europa orientale, liberatisi dall'oppressione sovietica, hanno riposto in essa. Per questo il suo allargamento deve essere salutato come un processo positivo.

Ma nello stesso tempo non si può non vedere che l'allargamento dell'Unione presuppone una radicale trasformazione delle sue istituzioni. Se ciò non accadrà, essa non potrà che dissolversi in una grande area di libero scambio, politicamente debole perché priva del consenso democratico dei cittadini e paralizzata da un meccanismo decisionale fondato essenzialmente sul principio dell'unanimità; e incapace di evolvere per questa stessa ragione verso forme più perfette di unione.

Questa trasformazione delle istituzioni dell'Unione non può significare che la nascita di un'unione federale. Del resto le proposte avanzate nel documento del gruppo parlamentare CDU-CSU del 1° settembre (la realizzazione dell'Unione monetaria, quella di una vera politica estera e di sicurezza comune, l'estensione dei poteri legislativi del Parlamento europeo a tutte le materie di competenza dell'Unione, la trasformazione del Consiglio in una Camera degli Stati e la trasformazione della Commissione in un vero e proprio governo, il tutto nel rispetto del principio di sussidiarietà) significano puramente e semplicemente la creazione degli Stati Uniti d'Europa. I federalisti non si devono vergognare di dirlo ad alta voce; non devono sussurrarsi l'un l'altro che la parola «federalismo» gode di cattiva stampa in molti paesi europei, e che quindi è opportuno sostituirla con circonlocuzioni. La verità è che evitando la parola si confonde la comprensione della cosa, e quindi si oscura la consapevolezza della natura dell'obiettivo da raggiungere. Di fatto il federalismo è ormai sul campo. Tutti ne parlano, anche se i nemici dell'Europa tentano di esor-

cizzarlo usando il termine in significati aberranti. Noi, al contrario, dobbiamo riproporre con fierezza nel dibattito politico l'uso corretto di una parola che definisce la nostra identità e le ragioni profonde del nostro impegno.

La seconda circostanza è che il processo di unificazione europea non potrà trovare un punto di equilibrio prima di aver raggiunto il suo esito federale, o di essersi esaurito con la dissoluzione dell'Unione. Esso è condannato ad avanzare per non retrocedere. Dopo il Trattato di Maastricht esso è giunto ad un punto decisivo, oltre il quale non vi sono più obiettivi intermedi da raggiungere. Per avanzare rispetto a Maastricht si può soltanto decidere la realizzazione effettiva dell'Unione monetaria e la trasformazione federale delle istituzioni dell'Unione. Il processo è giunto dunque al nodo decisivo della sovranità.

L'occasione storica che si presenta è la Conferenza intergovernativa del 1996, con le ulteriori scadenze che la seguiranno fino al 1999. In questa fase i governi dell'Unione avranno l'opportunità di fondare la Federazione Europea. Se non lo sapranno fare, l'occasione potrebbe andare perduta per sempre.

Le scelte che dovranno essere fatte in questa fase devono quindi diventare nei prossimi mesi il punto focale dell'azione dei federalisti.

Da tempo i federalisti hanno indicato i contenuti minimi essenziali che una costituzione federale dell'Unione dovrà possedere. Un ulteriore importante contributo sarà dato dalla prima commissione di questo Congresso. Non è quindi il caso di entrare nei dettagli di una problematica che è già stata ampiamente discussa, sulla quale esiste un ampio consenso e che comunque sarà ulteriormente approfondita in altra sede.

Due sono invece i punti che è ancora opportuno toccare. Il primo è la constatazione, banale ma decisiva, che nel 1996 il potere di decidere l'assetto e il destino dell'Europa (e con l'Europa del mondo intero) per i decenni a venire apparterrà ai Capi di Stato e di governo. Ciò può non piacere, ma è un dato di fatto. E' quindi ai Capi di Stato e di governo che la nostra azione deve essere diretta prima che ad ogni altro soggetto. Ad essi in primo luogo va ricordato il peso schiacciante della responsabilità storica che essi stanno per assumere nei confronti degli Europei. Vero è che gli altri attori del processo non scompariranno per questo dalla scena. Essi vi giocheranno un ruolo importante. Ma la loro azione sarà rilevante soltanto in quanto potrà condizionare e influenzare le decisioni dei Capi di Stato e di

governo; e in questo senso dovrà essere orientata la nostra pressione nei confronti del Parlamento europeo, dei parlamenti nazionali e dei partiti politici.

Il secondo è la consapevolezza che la disponibilità a compiere il passo decisivo verso la trasformazione dell'Unione nella sua forma attuale in una vera e propria federazione non è la stessa in tutti gli Stati membri dell'Unione, e in quelli che stanno per diventarlo o che lo diventeranno in futuro. Vero è che i governi che prenderanno l'iniziativa si dovranno rivolgere in prima istanza a tutti i membri dell'Unione. Ma è altrettanto vero che alcuni governi, tra i quali oltre a quello inglese si deve annoverare per il momento anche quello italiano, *non vogliono* compiere il salto federale e puntano consapevolmente alla diluizione dell'Unione in un'area di libero scambio. E che altri Stati hanno strutture economiche e tradizioni politiche così eterogenee rispetto a quelle del nucleo dei paesi fondatori della Comunità da rendere loro sostanzialmente impossibile unirsi subito in un legame federale con Stati che hanno alle spalle più di quarant'anni di integrazione. E' quindi facile prevedere che dalla Conferenza intergovernativa del 1996 non potrà nascere una struttura federale che comprenda i dodici attuali membri dell'Unione (o i suoi sedici membri futuri, se il processo di ratifica dei trattati di adesione di Austria, Svezia, Norvegia e Finlandia andranno a buon fine).

Ma l'Europa non può attendere che le coscienze maturino e le economie convergano fino a creare le condizioni perché, in un futuro incerto e comunque indeterminato, una struttura federale nasca da una decisione unanime di tutti i membri dell'Unione. Il tempo lavora contro l'Europa, e per il rafforzamento del nazionalismo. L'allargamento, in un quadro istituzionale nel quale tutte le deliberazioni di qualche importanza sono prese all'unanimità, renderà qualsiasi riforma delle istituzioni dell'Unione sempre più difficile. E' quindi vitale per l'Europa che i paesi che hanno la volontà e la possibilità di compiere il salto federale lo facciano senza esserne impediti da coloro che non vogliono o non possono farlo. Si tratta di un disegno che i federalisti hanno proposto per primi, ormai dieci anni fa, e che oggi è al centro del dibattito. E' essenziale che i paesi che vogliono e possono farlo decidano fin dal 1996, senza aspettare gli altri, di realizzare l'Unione monetaria, di creare le strutture di una vera politica estera e di sicurezza comune, di estendere i poteri del Parlamento europeo a tutte le competenze dell'Unione, di trasformare il Consiglio dei Ministri in una Camera degli Stati e la Commissione in un vero governo, re-

sponsabile di fronte al Parlamento, cioè di fondare il primo nucleo della Federazione europea.

Ci si deve augurare che a questa soluzione si possa giungere anche con il consenso degli Stati che vorranno o, in un primo momento, dovranno rimanerne esclusi, in modo che il primo nucleo federale possa convivere con l'Unione nella sua struttura attuale, o in quella che vorrà darsi in futuro, e partecipare ad essa a parità di condizioni con gli altri Stati membri. In ogni caso, se questo accordo non potrà essere raggiunto, ciò non dovrà bloccare il processo. Del resto, quale che sia la procedura che le circostanze consentiranno di seguire, la fondazione della Federazione europea non potrà comunque avvenire senza una rottura sostanziale della continuità giuridica rispetto alla situazione attuale. Essa sarà il risultato di un negoziato aspro e difficile, che richiederà una forte volontà politica. Se il risultato non potrà essere ottenuto con il consenso di tutti, esso dovrà essere perseguito *contro* la volontà di coloro che vi si opporranno, anche *a prezzo della denuncia dei Trattati attualmente in vigore*, in nome di una legittimità che questi non sono più in grado di esprimere.

Si deve respingere con decisione l'obiezione che la proposta del nucleo federale dividerebbe l'Europa. La verità è che essa indica la sola via percorribile per invertire la tendenza alla sempre maggiore divisione che la rinascita del nazionalismo sta provocando. La sola risposta efficace a questa tendenza è quella di dare una prima realizzazione al federalismo: e questo risultato non può essere raggiunto né nel quadro dei Dodici né, a maggior ragione, nel quadro dei Sedici. La proposta del nucleo federale indica quindi la strada dell'unità contro la divisione, e la sua realizzazione costituirebbe il primo passo lungo questa strada. E' evidente che il primo nucleo federale non potrà che essere aperto fin dal momento della sua creazione agli Stati che ne saranno rimasti esclusi per loro volontà, purché essi rinuncino senza ambiguità alla loro posizione. Essi vi saranno inevitabilmente attratti in tempi brevi, come dimostra tutta la storia dei rapporti tra la Gran Bretagna e la Comunità. Nello stesso tempo, il primo nucleo federale eserciterà una forte attrazione sugli Stati che ne rimarranno esclusi per ragioni obiettive, soprattutto di carattere economico e finanziario; e la sua sola esistenza consentirà ai loro governi di avvalersi del più convincente degli argomenti per ottenere dall'opinione pubblica il consenso per le politiche impopolari necessarie a creare le condizioni per l'adesione. La proposta del nucleo federale indica quindi la sola strada che potrà portare in tempi ragionevoli alla creazione di una

Federazione europea che vada dall'Atlantico alle frontiere occidentali dell'ex Unione Sovietica.

Ma perché questa dinamica si manifesti, il vero nodo da sciogliere è quello della volontà politica dei governi destinati a far parte del nucleo federale, e in particolare della Francia e della Germania. Se essi sapranno concordare un progetto inequivocabilmente federale e democratico e tenerlo fermo contro qualsiasi pressione e contro la tentazione di cedere a compromessi, gli altri seguiranno. Ma per farlo essi dovranno trovare la forza di superare l'inerzia delle strutture burocratiche legate agli Stati nazionali, vincere i pregiudizi e la retorica nazionalistica che sono presenti al loro stesso interno, nei partiti e in una parte dell'opinione pubblica, e resistere alle pressioni degli interessi corporativi che traggono vantaggio dal mantenimento della sovranità nazionale.

Da quando la proposta di un'Europa a cerchi concentrici, ruotanti attorno ad un nucleo di natura federale, ha incominciato a circolare è incominciato anche il fuoco di sbarramento degli esperti, che fanno a gara nel denunciare le difficoltà tecniche che renderebbero impossibile la realizzazione del progetto. A costoro bisogna rispondere che dovere degli esperti è risolvere i problemi, non nascondersi dietro ad essi per ostacolare le decisioni dei politici. La proposta del nucleo federale non è un divertimento intellettuale, l'elaborazione a tavolino di uno scenario teorico tra i tanti possibili, ma un'iniziativa politica drammaticamente necessaria, scaturita dalla consapevolezza dell'alternativa storica di fronte alla quale l'Europa si trova e del pericolo immediato di collasso che la minaccia se essa non saprà prendersi carico in tempi brevi del proprio avvenire. E le scelte necessarie sono sempre anche possibili. Il vero problema da risolvere non è tecnico: esso è politico. Dopo che la decisione politica sarà stata presa, gli esperti si metteranno al lavoro non per decidere se la creazione di un nucleo federale è o no possibile, ma per trovare le forme per realizzarlo e per renderlo compatibile con il mantenimento dell'Unione.

I federalisti dovranno dunque battersi per rafforzare nella misura del possibile la volontà politica dei governi, dove essa esiste, e per farla nascere dove essa non esiste. Essi dovranno impegnarsi in tutti i paesi che ne presentano le condizioni perché i loro governi decidano di entrare a far parte del nucleo iniziale accettandone senza riserve le regole, e in quelli che non ne presentano le condizioni perché incoraggino gli altri ad andare avanti, nella consapevolezza che soltanto in questo modo essi potranno, a medio termine, diventare membri a parte intiera di una grande Federazione europea.

Ma per farlo con efficacia, essi devono essere consapevoli della rilevanza drammatica della scadenza del 1996 e di quelle che la seguiranno negli anni immediatamente successivi. Essi devono sapere che in questa occasione si giocheranno, forse irreversibilmente, gli esiti del confronto tra nazionalismo e federalismo, e che perdere l'occasione significherebbe lasciare l'Europa in preda al disordine e all'instabilità, e mettere in pericolo le stesse istituzioni democratiche.

E devono essere consapevoli di essere gli interpreti della volontà del *popolo europeo*, un popolo non chiuso e monolitico come i popoli nazionali, ma aperto e pluralistico. E' soltanto nel suo consenso che si può radicare la volontà politica dei governi. Esso non è ancora uno *Staatsvolk*, come è stato rilevato dalla Corte di Karlsruhe, perché uno Stato federale europeo non esiste ancora. Ma esso è un'entità che si sta formando, e che è stata riconosciuta dai governi attraverso l'introduzione nel Trattato di Maastricht dell'istituto della cittadinanza europea. Esso rimane inerte quando viene sollecitato ad esprimersi su opzioni e su obiettivi confusi e comunque non decisivi, ma è pronto ad attivarsi quando viene confrontato con scelte chiare, che sono quelle dalle quali dipende il suo destino, come sarà quella che i governi affronteranno nel 1996 e negli anni immediatamente successivi.

L'esistenza del popolo europeo è il fondamento dell'esistenza stessa dei federalisti come gruppo politico, perché senza popolo europeo la Federazione europea sarebbe un obiettivo irraggiungibile. Sarà quindi nostro compito nei mesi che verranno consacrare tutti i nostri sforzi alla mobilitazione della volontà europea dei cittadini.

La dimensione del compito da affrontare può sembrare sproporzionata rispetto alla modestia dei nostri mezzi. Questa apparente inadeguatezza è però il destino di tutti i gruppi politici che si propongono trasformazioni radicali, che comportano la sostituzione alla vecchia legittimità di una legittimità nuova. Queste trasformazioni si preparano nel sottosuolo, e non sono quasi visibili alla luce del sole. Il potere conserva fino all'ultimo la propria maestà esteriore, sostenuta dagli interessi corporativi, dall'inerzia della burocrazia, dal servilismo della cultura e dalla miopia del mondo dell'informazione, e la presenza dei portatori del cambiamento passa quasi inosservata. Ma quando giunge il momento delle scelte decisive, che il vecchio ordine non è più in grado di fare, la storia subisce un'improvvisa accelerazione e il nuovo emerge irresistibilmente, purché qualcuno abbia, prima, pazientemente lavorato nell'oscurità per preparare la svolta, indicando la via da seguire per realizzarla.

Non sottovalutiamo quindi la nostra capacità di influire sugli avvenimenti. Noi possediamo una grande forza. Noi siamo i soli in grado di dare la forma di un progetto all'aspirazione profonda del popolo europeo. Avremo successo se sapremo portare avanti con tenacia la nostra battaglia, mantenendo la nostra unità e la nostra indipendenza.

Francesco Rossolillo

NOTIZIE SUGLI AUTORI

SALVATORE ALOISIO, Ricercatore di Diritto costituzionale, Università di Modena e Reggio Emilia, membro della Sezione di Modena del Movimento federalista europeo.

GIORGIO ANSELMI, membro del Comitato federale del Movimento federalista europeo.

GUGLIELMO BERNABEI, professore a contratto di Istituzioni di diritto pubblico e diritto sanitario, Università di Ferrara, membro della Sezione di Ferrara del Movimento federalista europeo.

PATRIZIO BIANCHI, Portavoce della Rete delle Cattedre UNESCO italiane, già Ministro della Pubblica Istruzione nel governo Draghi, membro onorario della Sezione locale del Movimento federalista europeo di Ferrara, professore emerito di Economia applicata, Università di Ferrara.

GIULIA ROSSOLILLO, vice-Presidente dell'Unione Europea dei Federalisti e membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo, Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Pavia.

DOMÈNEC RUIZ DEVESA, Presidente dell'Unione europea dei federalisti, già membro del Parlamento europeo.

