

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 2-3

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>L'ora della svolta</i>	p.	67
VINCENZO CAMPORINI, <i>La difesa europea</i>	»	71
NOTE		
<i>La ripartizione delle competenze in un'Unione federale</i> (Paolo Ponzano)	»	81
<i>Le implicazioni tecniche di una difesa europea</i> (Edoardo Pecene)	»	89
INTERVENTI		
<i>Per una nuova sovranità. Il federalismo europeo in risposta alla crisi delle sovranità nazionali</i> (Giacomo Brunelli)	»	96
<i>Azione federalista e coinvolgimento della società: un approccio territoriale per la realizzazione della federazione</i> (Gabriele Casano)	»	105
I PROBLEMI DELL' AZIONE		
<i>È tempo di fare gli Stati Uniti d'Europa</i> (Stefano Castagnoli e Luisa Trumellini)	»	113
<i>È tempo di fare gli Stati Uniti d'Europa, per la pace, la democrazia, la libertà in Europa e nel mondo</i> (Stefano Castagnoli e Luisa Trumellini)	»	119
I DOCUMENTI		
<i>Ventotene: intervento dell'Alto Rappresentante Josep Borrell al seminario sul federalismo in Europa e nel mondo</i> (Josep Borrell)	»	145
<i>Il rapporto Draghi sulla competitività europea: cosa serve all'Unione europea per fermare il declino e riprendere il controllo del proprio destino</i> (MFE)	»	153

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

L'ora della svolta

Mai come oggi, nella storia del processo di integrazione, gli europei si sono trovati sull'orlo del baratro. In un contesto globale in cui potenze di dimensioni continentali competono ferocemente tra loro per risorse, mercati e sfere di influenza politica, e caratterizzato da instabilità e guerre, l'Unione europea, disunita e debole, rischia di essere il vaso di coccio tra vasi di ferro e di dover scegliere, incapace di determinare il proprio destino, a quale padrone obbedire.

Se l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia ha fatto andare in frantumi l'idea che una nuova guerra in Europa fosse impossibile, l'elezione di Donald Trump a Presidente degli Stati Uniti ha dato il colpo di grazia alla visione di un mondo fondato sulla cooperazione pacifica tra Stati, nel quale l'Unione europea poteva permettersi di delegare la propria sicurezza ad altri, di limitarsi a sviluppare il mercato interno e di non porsi il problema di esercitare un potere politico. Mentre gli Stati Uniti hanno sostenuto e incoraggiato l'integrazione europea all'indomani della Seconda guerra mondiale e hanno garantito fino ad oggi la difesa del nostro continente, l'amministrazione Trump ha infatti oggi il chiaro obiettivo di dividere gli europei e indebolirli, per renderli, piccoli e in lotta tra loro, soggetti al servizio della politica di potenza americana.

L'immenso potere economico di Elon Musk, unito ai suoi tentativi di influenzare i risultati elettorali nei Paesi europei incoraggiando il sostegno ai movimenti di estrema destra e addirittura di creare un fronte unito sotto lo slogan "Make Europe Great Again", la tentazione di alcuni Stati, in particolare l'Italia, di proporsi come migliori alleati degli Stati Uniti nell'illusione di trarre vantaggio da tale posizione, e il panico creato da un'amministrazione americana dai comportamenti imprevedibili sono tutti fattori che creano la tempesta perfetta. Una tempesta che travolgerà gli europei se non dimostreranno con decisione la volontà di unirsi politicamente e di compiere passi concreti in questa direzione.

Il campanello di allarme sull'urgenza per l'Unione europea di cambiare passo e sui rischi insiti nell'immobilismo nel quale gli Stati europei si sono finora cullati era già stato suonato dai rapporti Letta,

Draghi e Niinistö. Si tratta di documenti che mettono in luce elementi di grande rilievo, e che indicano con forza l'urgenza di un cambio di passo da parte dell'Europa. Da un lato, infatti, sottolineano con chiarezza la mancanza di competitività e di incisività degli Stati europei quando agiscono divisi e in ordine sparso e l'insostenibilità della dipendenza dell'Europa da potenze esterne per quanto riguarda energia, difesa, materie prime, tecnologia. Dall'altro, fanno emergere le enormi potenzialità che l'Europa avrebbe se agisse unita e con una sola voce; potenzialità che, se sfruttate, non solo consentirebbero agli europei di difendere i propri valori di democrazia, libertà, uguaglianza, ma contribuirebbero alla creazione di un mondo fondato sul multilateralismo e sulla cooperazione, allo sviluppo di forme di democrazia internazionale e alla messa in atto di strumenti efficaci per far fronte alla crisi climatica e alla sfida ambientale.

L'elemento che emerge con chiarezza da questi rapporti è la profonda interconnessione tra i vari settori e la necessità dunque di affrontare i problemi ai quali l'Unione europea si trova di fronte con un approccio globale. Così, il rapporto Draghi sottolinea che “le politiche industriali – come quelle degli Stati Uniti e della Cina – comprendono strategie multi-politiche, che combinano politiche fiscali per incentivare la produzione interna, politiche commerciali per penalizzare i comportamenti anticoncorrenziali all'estero e politiche economiche estere per garantire le catene di approvvigionamento”, che una reale difesa europea autonoma non è possibile senza politica industriale europea e un bilancio in grado di sostenere i costi di una simile trasformazione, e che l'Unione europea deve dunque sviluppare una vera e propria “politica economica estera”. Similmente, dal rapporto Niinistö emerge come il concetto di sicurezza abbracci non solo la sicurezza da un punto di vista militare, ma comparti la necessità di dotarsi di strumenti in grado di prevenire e contrastare la disinformazione e di garantire la cybersicurezza, di assicurare l'approvvigionamento di materie prime, di garantire il rifornimento di quantità sufficienti di prodotti alimentari, e come l'incapacità di far fronte a queste sfide metta in pericolo la stessa democrazia e i valori sui quali l'Europa si fonda.

L'Europa si trova dunque di fronte a una sfida esistenziale, che potrà essere vinta solo se gli Stati membri e le istituzioni acquisiranno la consapevolezza della posta in gioco e saranno in grado di fare un salto verso la creazione di un'unione politica.

Se questa consapevolezza sembra almeno parzialmente farsi stra-

da, non altrettanto può dirsi tuttavia della volontà di trasformare l'Unione europea in maniera strutturale, ponendo le basi di una trasformazione in senso federale.

Se è vero, infatti, che il processo di integrazione, di fronte a crisi che colpiscono tutti gli Stati membri, ha mostrato che gli interessi di questi tendono a convergere, e dunque l'Unione, tramite decisioni adottate all'unanimità in seno al Consiglio europeo o al Consiglio, è stata in grado di reagire (come è stato il caso della crisi del Covid, quando è stato deciso di finanziare un piano di aiuti tramite l'emissione di debito – il NextGenerationEU – o quando l'UE ha fatto fronte comune, pur con difficoltà dovute alla posizione dell'Ungheria, in difesa dell'Ucraina dopo l'invasione da parte della Russia), non bisogna dimenticare che si tratta di decisioni di carattere intergovernativo che poggiano su un allineamento temporaneo di interessi nazionali, e dunque su basi fragili. Sono dunque decisioni in grado di garantire una certa forza di resistenza dell'Unione a minacce esterne, ma manifestano al contempo l'incapacità dell'Unione europea di adottare decisioni politiche di lungo respiro che non siano solo il frutto della convergenza temporanea di ventisette interessi nazionali.

La reazione degli Stati membri alle recenti minacce di dazi da parte di Trump sono indicative di questa difficoltà. Nonostante, infatti, sia interesse di tutti gli Stati membri difendere l'economia europea e dunque reagire in modo unitario a queste minacce, il diverso atteggiamento dei vari Paesi non ha tardato a manifestarsi. Nel vertice informale del 3 febbraio scorso convocato da Antonio Costa per discutere delle prospettive di difesa europea, infatti, mentre alcuni Stati come Francia e Germania si sono schierati a favore di un atteggiamento di fermezza nei confronti degli Stati Uniti, altri hanno manifestato la volontà di tenere un atteggiamento più morbido e aperto alla negoziazione, attraverso l'offerta di acquistare più armi e più gas liquido dagli Stati Uniti nella speranza di una retromarcia di Trump sui dazi.

È su questa divisione che contano le grandi potenze esterne all'Europa, una divisione che ha carattere strutturale ed è legata ai meccanismi istituzionali dell'Unione europea i quali, ancora profondamente dipendenti da un accordo tra governi legittimati democraticamente a livello nazionale, per loro natura favoriscono la frammentazione e la divergenza tra interessi nazionali anziché favorire soluzioni comuni. Fino a quando dunque l'Unione non si doterà di una testa politica, di un bilancio degno di questo nome finanziato attraverso un sistema fiscale europeo e di meccanismi decisionali democratici e non più ba-

sati sull'accordo unanime tra i governi, essa non uscirà dalla spirale di impotenza e sfiducia nella quale è avvitata.

Questi obiettivi potranno essere raggiunti solo se si aprirà una discussione su una profonda revisione dei meccanismi e della struttura istituzionale dell'Unione, e quindi su una riforma complessiva dei Trattati esistenti. Si tratta di un obiettivo difficile, che non è incompatibile con passi avanti in singoli settori per far fronte alle emergenze e preparare il terreno per un salto politico (come dotare l'Unione di strumenti di difesa o di fondi aggiuntivi o di un nucleo di politica industriale, o completare il mercato dei capitali e l'unione bancaria). Ma affinché questi passi rafforzino la prospettiva di un'Europa politica e non costituiscano invece semplicemente soluzioni di ripiego destinate a procrastinare la situazione di impotenza nella quale gli europei si trovano, è necessario che gli Stati membri e le istituzioni manifestino con forza la volontà di procedere uniti per dar vita a un'Europa in grado di tutelare gli interessi dei suoi cittadini e di giocare un ruolo di equilibrio sulla scena mondiale, e dunque per creare un potere europeo in grado di rapportarsi su un piede di parità con le altre potenze di dimensione continentale. Solo se saranno viste come passi di un processo coerente e complessivo verso la creazione di una struttura istituzionale di carattere federale – una struttura sicuramente frutto dell'iniziativa di un'avanguardia di Stati membri volenterosi, e che verosimilmente dovrà sapersi strutturare su due diversi cerchi di integrazione – le soluzioni che saranno adottate potranno costituire un deterrente non solo nei confronti di minacce militari al territorio dell'Unione, ma anche rispetto ai tentativi di dividere tra di loro gli Stati membri, o addirittura minare i principi democratici, i valori e i diritti che sono alla base del modello europeo.

Come è stato sottolineato da Lorenzo Marsili sul Guardian il 4 febbraio scorso, non si tratta di una questione di destra o sinistra, di liberalismo o populismo, né di una rinuncia alle identità nazionali a favore di una burocrazia centralizzata a Bruxelles: si tratta piuttosto di voler essere un soggetto, e non un mero oggetto, della storia.

4 Febbraio 2025

Il Federalista

La difesa europea*

VINCENZO CAMPORINI

Il sogno della costruzione di un'Europa della difesa ha radici antiche: la presa d'atto che nel nostro continente fosse necessario un approccio strutturale per prevenire il rinnovarsi dei contrasti che portarono a due catastrofi belliche trovò una sua prima concretizzazione nella Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (18 aprile 1951) tra Belgio Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Olanda, proposta da Jean Monnet, Robert Schuman, Konrad Adenauer e Alcide De Gasperi per la gestione unitaria delle risorse carbo-siderurgiche, elementi chiave per lo sviluppo di capacità militari. L'ottica era quella di aprire un mercato comune nello specifico settore, cancellando qualsiasi misura nazionale che limitasse o drogasse produzione e commercio, consentendo altresì lo sviluppo di una libera concorrenza nei territori dei sei paesi: una vera e propria struttura sopranazionale cui i paesi partecipanti conferivano elementi di sovranità nazionale nello specifico settore.

Il progetto rispondeva in realtà ad una visione di progressiva integrazione in una prospettiva federale e il passo immediatamente successivo non poteva che essere quello della messa in comune delle capacità militari, con tutti i condizionamenti dovuti al dibattito sull'ipotesi di riarmo tedesco; tale dibattito scaturiva ovviamente dalla rapida evoluzione del quadro strategico, con lo scoppio della guerra di Corea, la guerra in Indocina, la minaccia sovietica in Europa con l'avvio della Guerra fredda, con il blocco di Berlino. Il piano per la CED, elaborato da Monnet, ma presentato dal Presidente del Consiglio francese Pleven, da cui prese il nome, mirava a contemperare tutte queste esigenze politiche e strategiche, in un quadro istituzionale di progressiva cessione

* Intervento al 43° *Seminario di formazione federalista* e al 40th *International Seminar on Federalism* organizzati a Ventotene dall'1 al 6 settembre 2024, dall'Istituto Spinelli in collaborazione con il Comune di Ventotene, la Provincia di Latina, il Movimento federalista europeo (MFE), l'Unione europea dei federalisti (UEF), la Gioventù federalista europea (GFE), la Jeunesse Fédéraliste Européenne (JEF) e il World Federalist Movement (WFM).

di elementi della sovranità nazionale. Il trattato che ne seguì, faticosamente elaborato, prevedeva una forza di 40 divisioni terrestri e di tutte le forze aeree dei paesi firmatari, da porre sotto il comando operativo che la NATO aveva costituito. Venne avviato nei rispettivi parlamenti il processo di ratifica, completato da Olanda, Belgio, Germania e Lussemburgo, mentre in Italia De Gasperi assunse una posizione attendista, in vista di quello che poteva accadere in Francia, dove una strana alleanza tra gollisti e comunisti bocciò il trattato, decretando la fine del progetto di una Comunità Europea di Difesa¹.

L'iniziativa veniva dunque archiviata, ma al di là dei motivi politici contingenti, pur decisivi, è bene sottolineare che la vicenda aveva messo in evidenza come fosse aleatorio ipotizzare istituzioni e strutture comunitarie nel campo della sicurezza e della difesa, nella totale assenza di una politica estera comune.

È un'illusione, questa, assai pericolosa, ed è tentazione ricorrente, anche ai giorni nostri, in cui, come si vedrà, iniziative che possono apparire generose, ma che sono solo velleitarie, pretendono di costruire edifici complessi gettando le fondamenta sulla sabbia.

L'esigenza di mantenere comunque in vita, almeno formalmente, un'iniziativa europea nel campo della sicurezza, non venne comunque accantonata con il fallimento della CED. Già il mese successivo alla mancata ratifica da parte dell'Assemblea Nazionale francese del trattato della Comunità Europea della Difesa si riunirono a Londra i paesi firmatari del Patto di Bruxelles (Belgio, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Regno Unito) con Italia, Repubblica Federale di Germania (RFG), Canada e Stati Uniti, che concordarono la trasformazione della *Western Union* in *Western European Union* – Unione Europea Occidentale (UEO), invitando nel contempo Italia e RFG a sottoscrivere il relativo trattato, opportunamente emendato.

In realtà la valenza dell'UEO è stata storicamente di carattere politico-formale, piuttosto che militare e un ruolo importante nel corso della sua storia l'UEO lo ha assolto ed è stato quello di anello di congiunzione tra le strutture euroatlantiche e quelle dei paesi aderenti al Mercato Comune Europeo prima ed in seguito alla Comunità Europea.

L'*humus* concettuale costituito dall'UEO si rivelò ideale nel 1992, nel periodo cruciale di metabolizzazione della fine della guerra fredda e della dissoluzione prima del Patto di Varsavia e poi dell'Unione

¹ Per una cronaca dettagliata della complessa vicenda si veda il lemma *Comunità europea di Difesa*, in *Dizionario dell'integrazione europea*, <https://www.dizie.eu/dizionario/comunita-europea-di-difesa/>.

Sovietica. L'occasione fu la rituale riunione ministeriale (esteri e difesa) tenutasi il 19 giugno a Petersberg. Il lungo e articolato comunicato finale delinea con precisione un percorso inteso a sviluppare l'UEO come elemento politico-militare dell'Unione Europea (il che avrebbe comportato non poche complicazioni sul piano formale data la macroscopica non coincidenza dei paesi aderenti alle due organizzazioni), nell'ottica di un rafforzamento del pilastro europeo della NATO².

L'elemento di novità, ma che, peraltro, portava a maturazione i concetti cui si è accennato, è costituito dall'affermazione della disponibilità dei paesi membri a mettere a disposizione, sotto bandiera dell'Unione Europea Occidentale, alcune delle proprie risorse militari per condurre operazioni al di fuori del tradizionale scenario di difesa da un attacco che provenisse dall'esterno, ipotizzato dagli articoli V e 5, rispettivamente dei due trattati istitutivi dell'UEO e della NATO.

Vennero così coniate le definizioni di quelli che da quel momento in poi sono noti e citati in tutti i consessi internazionali come "i compiti di Petersberg". Raramente una formula di un comunicato diplomatico ha avuto simile popolarità e fortuna, ma ciò è dovuto al singolare equilibrio tra spirito innovativo e voluta ambiguità che caratterizza le definizioni citate. Ad un'attenta analisi non può non rilevarsi come praticamente quasi tutte le operazioni militari, con la sola eccezione del conflitto aperto tra potenze fra loro paragonabili, del tipo Guerra fredda, ove questa fosse degenerata, possono essere fatte rientrare nei casi elencati a Petersberg: al riguardo è illuminante osservare come qualche analista, con argomenti non privi di una certa validità, abbia ricompreso fra i compiti di Petersberg anche la Prima Guerra del Golfo, in quanto si trattava di impiego di forze combattenti al fine di ripristinare le condizioni di pace preesistenti all'invasione del Kuwait da parte delle truppe irakene.

Ci si trovava in ogni caso in un periodo di riflessione, in cui la NATO stessa doveva trovare una riconferma della propria ragion d'essere, con una necessaria ridefinizione del rapporto transatlantico, il che in qualche modo spiega, anche se non giustifica, la prudenza con cui da Washington si guardava all'ipotesi di un'Unione Europea con una propria capacità militare autonoma.

Si giunse dunque al vertice franco-britannico tenutosi a Saint Malo il 3 e il 4 dicembre 1998. Se osservato in prospettiva, lo sviluppo di una politica europea comune di sicurezza e difesa tra l'autunno del 1998 e il

² https://www.cvce.eu/obj/petersberg_declaration_made_by_the_weu_council_of_ministers_bonn_19_june_1992-en-16938094-bb79-41ff-951c-f6c7aae8a97a.html.

giugno del 2000 può a ragion veduta essere definito rivoluzionario, soprattutto se raffrontato al lentissimo progresso, per non dire all'immobilismo, che aveva caratterizzato i decenni precedenti: parlando di rivoluzione è quindi più che naturale cercare di identificare un evento che possa apparire come quello che abbia dato l'avvio a tutto il processo.

In realtà il vertice di Saint Malo, per quanto attiene agli aspetti di sicurezza e difesa, costituiva il punto di arrivo di sviluppi concettuali e politici intervenuti nei mesi precedenti, in cui il governo britannico letteralmente ribaltò il proprio tradizionale atteggiamento in merito al ruolo dell'Unione Europea nel campo della difesa.

Uno dei tre temi trattati fu esplicitamente quello della PESC (Politica Estera e di Sicurezza Comune) e in quella sede Tony Blair espone il nuovo atteggiamento del governo britannico, che per la prima volta si mostrava desideroso di dare un impulso nuovo e vigoroso alle al momento inesistenti capacità militari dell'Unione in quanto tale.

La revisione della tradizionale politica britannica deve essere vista nel contesto storico in cui era maturata. Era il momento cruciale della crisi kosovara, che seguiva l'altra recente grande tragedia balcanica della Bosnia-Herzegovina. In tutte queste circostanze non solo si era palesata la sostanziale incapacità delle Nazioni Unite di porre fine a guerre civili alimentate dall'odio interetnico e religioso, ma quella che era uscita umiliata era l'Europa in quanto tale, dimostratasi impotente militarmente e, come tale, sbeffeggiata da Milosevic, da un lato certo della mancanza di coesione politica all'interno dell'Unione, dall'altro rassicurato dall'impossibilità tecnico-militare dei paesi europei, per carenza delle minime risorse necessarie, di avviare un'operazione che avesse una ragionevole possibilità di successo, tenendo anche conto della fragilità dell'opinione pubblica interna europea.

L'impotenza dell'Unione venne dunque drammaticamente alla luce in tutta la sua evidenza; la riluttanza di Washington ad essere coinvolta in quello che veniva considerato l'ennesimo conflitto interno europeo fu tenace e persistente: per lunghi mesi le potenze europee tentarono in tutti i modi di non fare esplodere una crisi i cui presupposti erano vecchi di un decennio, mentre gli Stati Uniti volutamente ignoravano qualsiasi tentativo teso a coinvolgerli direttamente o indirettamente. Peraltro l'unico strumento militare operativamente valido, in grado di esercitare una sufficiente pressione politica e una credibile deterrenza, era la NATO e un coinvolgimento di questa avrebbe di per sé automaticamente comportato un impegno statunitense.

Si fece così strada anche a Londra l'idea di una capacità militare

dell'Unione Europea per interventi ritenuti necessari, ma per i quali non fosse ritenuto opportuno un impegno dell'Alleanza Atlantica in quanto tale. L'importanza e il significato della dichiarazione comune deriva dalle tradizionali posizioni politiche dei due paesi: Regno Unito difensore e garante dell'ortodossia atlantica, e Francia, da sempre paladina di una sostanziale autonomia e indipendenza dell'Europa da un qualsiasi condizionamento derivante dal rapporto con gli USA: una convergenza politica in tema di capacità militari europee tra Londra e Parigi spianava la strada a concreti e radicali sviluppi.

Tre giorni dopo Saint Malo il *Financial Times* pubblicava un articolo di Madeleine Albright³, allora Segretario di Stato USA, che contiene un auspicio ad un ruolo più deciso ed efficace dei paesi europei nella gestione delle crisi, in particolare “*in Europe's backyard*”, ma sempre, ovviamente nel rigoroso rispetto del quadro e dell'ortodossia Atlantica.

L'importanza dell'articolo, pertanto, sta nell'enunciazione chiara ed esplicita delle condizioni che gli Stati Uniti ponevano ai nuovi sviluppi in tema di capacità militari europee, enunciazione fatta con la ormai ben nota elencazione delle tre “D” da evitare.

In primo luogo occorre rifuggire da ogni tentazione di *decoupling*: le capacità dell'Unione Europea non dovevano portare ad un allentamento del legame atlantico, di cui la NATO era l'espressione ad un tempo concreta e simbolica.

La seconda “D” da evitare era la “duplicazione”: cioè non disperdere energie in processi di pianificazione separati e nella costituzione di autonome strutture di comando.

La terza condizione posta era quella di evitare “discriminazioni” nei confronti dei membri della NATO che non fossero membri dell'UE, con particolare riferimento alla Turchia.

La macchina era partita e il 28 maggio 1999, si teneva a Bonn, su iniziativa della presidenza tedesca, una riunione informale dei Ministri della Difesa.

In una pausa dei lavori, un membro della delegazione tedesca, il Sottosegretario Walther Stütze, avvicinò rappresentanti di Francia, Italia e Regno Unito, proponendo un incontro a quattro, da tenersi a Bonn all'inizio di luglio, per esaminare in ambito ristretto e tecnico la tematica della ESDP, al fine di giungere alla formulazione di proposte concrete.

A Roma la proposta fu accolta con soddisfazione, anche se con ciò

³ *The right Balance will secure NATO's Future*, Financial Times, 7 dicembre 1998, <https://www.jstor.org/stable/resrep06989.8?seq=1>.

si contraddiceva il principio, spesso sostenuto per motivi puramente teorici e di immagine, della contrarietà a qualsiasi forma di direttorio. Il 12 luglio 1999 si ritrovarono dunque a Bonn per la Francia Marc Perrin de Brichambaut, per la Germania, ovviamente, Walther Stütze, per la Gran Bretagna Richard Hatfield e per l'Italia chi vi sta parlando, che costituirono lo *Informal Initiative Group* con la finalità di predisporre entro la fine della presidenza finlandese un documento che delineasse in modo chiaro e inequivocabile i passi da compiere per giungere ad una reale capacità operativa dell'Unione, nei limiti e secondo i criteri che ormai erano stati definiti a livello politico.

Si concordò rapidamente un piano di lavoro per predisporre un documento, che sarebbe stato informalmente offerto alla presidenza finlandese, in modo che questa potesse farlo proprio, per un'approvazione da parte del Consiglio Europeo.

L'Italia predispose un documento che, partendo da criteri di convergenza per le capacità militari a similitudine di quanto avvenuto per la creazione della moneta unica, portasse alla definizione degli aspetti più squisitamente operativi.

Si giunse così al Consiglio di Helsinki del 10 e 11 dicembre 1999 in cui la proposta dello *Informal Initiative Group*, definito *Helsinki Headline Goal* (HHG), venne approvata, con la definizione di uno strumento militare, articolato nelle sue componenti terrestre, navale ed aerea, secondo lineamenti qualitativi e quantitativi, e dei relativi orizzonti temporali. In estrema sintesi l'Unione si ripromette di poter mettere in campo entro il 2003 un corpo d'armata di 60.000 militari, da sostenere per almeno un anno per un'operazione "Petersberg- fascia alta", in un'area prossima ai confini dei suoi Stati membri; e la costituzione, all'inizio su base interinale, di una serie di organismi di gestione politica e strategica, identificati nel COPS (analogo al Consiglio Atlantico della NATO), nel Comitato Militare e nello Stato Maggiore Militare.

La PESC/PESD iniziava il suo cammino.

Dopo gli iniziali entusiasmi (alla *Pledging Conference* dell'ottobre 2000 a Bruxelles i paesi membri misero a disposizione il triplo delle risorse richieste) si cominciarono a palesare difficoltà, che svuotarono gradualmente le potenzialità dell'iniziativa: senza entrare nei dettagli, il carattere intergovernativo mostrò tutti i suoi limiti. Era stato disegnato infatti uno strumento militare razionale e potenzialmente efficace, ma mancava il presupposto di una politica estera realmente comune, condivisa da tutti i paesi membri, per la cui realizzazione risultasse funzionale anche l'uso della forza militare. Era il problema irrisolto

che già nel 1951 aveva evidenziato Spinelli in un memorandum da cui emergeva chiaramente che solo con una evoluzione in senso federale il progetto poteva assumere concretezza, evoluzione che non ci fu e che ancora oggi appare un obiettivo lontano⁴.

Oggi dunque, che cosa abbiamo? Il quadro istituzionale vede il livello politico, rappresentato dal *Political and Security Committee* (PSC), in cui siedono ambasciatori, che riferiscono ai rispettivi membri del COREPER, formato dagli ambasciatori rappresentanti permanenti dei governi, che riferisce al Consiglio, nei suoi vari formati. Già così si percepisce chiaramente una catena decisionale lenta, con l'inevitabile vincolo della unanimità.

Dal punto di vista operativo, archiviato lo HHG, e messi nel dimenticatoio i *Battle Group*, decisi nel 2007, ma rimasti allo stato virtuale, lo *Strategic Compass* dell'Alto Rappresentante Borrell, prevede ora una forza di intervento rapido di 5.000 (cinquemila !!) militari, il 20% in meno dei vigili urbani di Roma!

Preso atto della irrinunciabile necessità di una convergenza politica che vada al di là dell'occasionale, si pone il problema tecnico della struttura di pianificazione e comando, che possa gestire le risorse militari messe a disposizione dai singoli Stati membri: una soluzione pragmatica e politicamente ineccepibile fu la sottoscrizione dell'accordo detto *Berlin Plus*, in base al quale, in caso di operazioni militari dell'Unione, la NATO avrebbe messo a disposizione il proprio Comando Supremo di Mons, lo SHAPE, eventualità più volte verificatasi nei Balcani. Altra ipotesi è quella di assegnare il compito al comando operativo nazionale di uno degli Stati membri impegnati (*framework nation*): anche questa modalità è stata utilizzata in diverse circostanze.

L'ipotesi di uno SHAPE europeo, al di là del mancato rispetto del principio di 'non duplicazione', presentava costi soprattutto organici, troppo elevati: l'unica cosa in tale direzione fu la costituzione dello MPCC⁵, *Military Planning and Conduct Capability*, per la gestione di missioni 'non-esecutive', cioè quelle, *non combat*, che hanno compiti di addestramento delle forze armate e di consulenza.

Dopo questo accenno a due problemi non eludibili, quello della convergenza delle politiche estere e quindi della unicità della direzione

⁴ M. Marchesiello, *Per una politica di difesa europea. La CED: un'occasione mancata*, Corriere della Sera, 6 giugno 2022, <https://www.micromega.net/comunita-europea-di-difesa>, G. Salpietro, *L'attualità della CED*, Il Federalista, 56 n.3 (2014), <https://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/note/1506-lattualita-della-ced>.

⁵ *The Military Planning and Conduct Capability* (MPCC), https://www.eeas.europa.eu/eeas/military-planning-and-conduct-capability-mpcc_en.

politica e quello della necessità di un vertice operativo, cui venga conferita l'autorità di pianificazione e comando, non è possibile trascurare un terzo formidabile ostacolo al conseguimento di una effettiva capacità militare dell'Unione in quanto tale, ostacolo costituito dalla eterogeneità dei mezzi in dotazione ai singoli reparti nazionali chiamati ad operare insieme.

E' un tema che presenta aspetti e conseguenze diverse e che affonda le sue radici nel cuore del concetto di sovranità: quando vennero definite le regole del mercato comune europeo si prevede un'eccezione, relativa agli approvvigionamenti riguardanti la sicurezza nazionale, invocando la quale era consentito procedere ad acquisizioni su base nazionale. L'eccezione è tuttora vigente con l'art. 346 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea⁶; in questo modo si è inteso salvaguardare un principio di sovranità tecnologica, che ha consentito, anzi ha incentivato la frammentazione delle capacità industriali nel settore della difesa, con il proliferare di tipi diversi, a volte tra loro incompatibili, dei sistemi d'arma e degli equipaggiamenti. Così oggi in Europa sono operativi almeno 6 tipi di MBT (c carri armati) diversi, 18 mezzi blindati, 3 velivoli da combattimento di 4a generazione: ne conseguono costi di sviluppo moltiplicati e costi di produzione che non possono mai beneficiare delle economie di scala; in estrema sintesi la spesa per gli investimenti militari dei paesi europei ha un rendimento che è una frazione di quanto potrebbe avere con programmi di sviluppo e approvvigionamenti integrati. Questa situazione presenta altri aspetti negativi, se vogliamo ancora più gravi: sul piano del supporto logistico, ciascuno dei paesi deve alimentare i propri equipaggiamenti peculiari il che, nel caso di operazioni internazionali, moltiplica le necessarie catene logistiche con una vera e propria esplosione delle complessità organizzative e dei costi associati. Ma ancora più gravi sono le conseguenze dal punto di vista strettamente operativo, in quanto contingenti di diversa nazionalità che lavorano fianco a fianco (come accaduto nei Balcani, in Afghanistan, in Libano), sono impossibilitati a supportarsi vicendevolmente, se non per il carburante e a volte, ma non sempre, nel munizionamento.

Tutto ciò avviene per la strenua difesa dei cosiddetti "campioni nazionali" che i governi attuano a protezione di una pretesa sovranità tecnologica e dei posti di lavoro nel comparto difesa.

Per ovviare alle conseguenze negative che ho descritto si è intrapre-

⁶ "b) ogni Stato membro può adottare le misure che ritenga necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza e che si riferiscano alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico".

sa la strada delle cooperazioni multinazionali su alcuni specifici sistemi d'arma: caso emblematico fu il programma MRCA *Multirole Combat Aircraft*, avviato da Germania, Gran Bretagna Italia che ha portato allo sviluppo e alla produzione del velivolo Tornado. Ottime le intenzioni, ma nel corso degli anni ogni paese ha apportato modifiche specifiche, per discutibili esigenze nazionali, ma spesso solo per favorire produttori locali di sottosistemi e di equipaggiamenti, con il risultato che la comunalità logistica e l'interoperabilità si è persa per strada.

In campo navale altro esempio illuminante è quello della collaborazione tra Francia e Italia per lo sviluppo e la produzione di comuni unità navali della classe fregate, le FREMM; il risultato finale è che le unità francesi hanno un dislocamento di 6.000 tonnellate a fronte delle 6.900 di quelle italiane, che sono più lunghe di 2,60 metri: neanche lo scafo hanno uguale!

E tuttavia la strada non può che essere questa, di una sempre più stretta collaborazione tra le imprese nazionali, adeguatamente incentivata dalla Commissione, con rigorosi controlli sulle deviazioni, evidenziando autorevolmente che ciò non comporta affatto rischi per l'occupazione, ma solo una radicale riorganizzazione dei processi produttivi, passando da un sistema in cui tutti pretendono di fare tutto, a forme sempre più spinte di specializzazione, in cui le specifiche eccellenze tecnologiche di ciascuno Stato membro vengono esaltate a favore di tutti. E' un processo che deve essere consapevolmente guidato e che richiede da parte dell'Unione un impegno finanziario che vada oltre il simbolico, come purtroppo sta avvenendo con lo *European Defence Fund* (EDF).

Lo EDF infatti venne creato nel 2017 per stimolare la cooperazione industriale nel campo della difesa, attraverso meccanismi di co-finanziamento. In breve, se tre o più paesi concordano sullo sviluppo di un sistema comune, l'Unione partecipa alle spese. Purtroppo un tale meccanismo per essere efficace deve essere sufficientemente appetibile ed avere fondi adeguati. Invece per il bilancio 2021-2027, da un'iniziale proposta di 13 miliardi di euro, si è poi approvato uno stanziamento di 8 miliardi, poco più di un miliardo all'anno, a fronte di spese per la difesa, somma dei bilanci nazionali, di circa 280 miliardi annui.

Un caso esemplare è il programma EUROMALE, per un drone europeo a lunga autonomia per quote medio-alte, che dovrebbe vedere il primo esemplare volare nel 2027, sviluppato e prodotto in cooperazione tra Francia, Germania, Italia e Spagna. Il programma si prevede che avrà un costo di 7 miliardi di euro ed ha ottenuto un contributo da parte della Commissione dell'entità di circa 100 milioni!

È chiaro che anche qui manca la volontà politica dei governi, chiusi in miopi egoismi, che impediscono sviluppi tecnologici adeguati, a costi sostenibili, con il risultato perverso di favorire la competitività di prodotti extra-Unione, stimolandone acquisizioni da parte di Stati membri, come sta facendo ad esempio in modo importante la Polonia.

Chiudo, sintetizzando in poche frasi il messaggio che intendo trasferirvi:

- parlare di difesa europea senza il presupposto di una intesa politica, se non in senso federale, almeno di condivisione formale di un nucleo di politica estera comune, non ha senso;
- capacità militari condivise necessitano di una struttura di pianificazione e comando cui conferire l'autorità operativa: la soluzione *Berlin Plus* è un'opzione valida, accanto ad altre, che in ogni caso comportano oneri elevati;
- il concetto di inter-operabilità deve essere perseguito senza tentennamenti, puntando ad una standardizzazione degli equipaggiamenti la più spinta possibile;
- la progressiva integrazione delle industrie della difesa nazionali deve costituire un obiettivo strategico, in modo da conseguire un adeguato livello tecnologico e le necessarie economie di scala.

Per tutto ciò serve la volontà politica di una leadership visionaria. Riusciremo ad averla?

Note

LA RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE IN UN'UNIONE FEDERALE*

I principi stabiliti dai Trattati in vigore

La ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo è un problema classico di diritto costituzionale in ogni sistema federale poiché occorre conoscere con precisione quali competenze possono essere esercitate dalla Federazione e quali devono essere riservate – e quindi esercitate – dagli Stati membri di una Federazione. L'attuale Unione europea, pur non essendo una Federazione compiuta, fonda sugli stessi principi la ripartizione delle competenze tra lei e i suoi Stati membri, con la sola differenza che le competenze dell'Unione le sono attribuite dagli Stati membri in quanto essi si considerano (e così hanno stabilito) i “padroni dei Trattati”, mentre le federazioni fondano la ripartizione delle competenze su un atto autonomo della federazione ratificato dal popolo sovrano (“We the people” per la Federazione americana o “il potere costituente appartiene al popolo” della Legge Fondamentale tedesca).

Secondo l'art. 5 del Trattato di Lisbona, la delimitazione delle competenze dell'Unione è fondata sul principio di “attribuzione” da parte degli Stati membri proprio in quanto “padroni dei Trattati”. Nello stesso articolo, si precisa che i principi di sussidiarietà e di proporzionalità riguardano l'esercizio delle competenze dell'Unione (in realtà l'esercizio delle sole competenze concorrenti – che nella versione francese del Trattato vengono definite “condivise” – in quanto

* 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*.

la nozione di competenze “esclusive” esclude *a priori* l’esercizio di una competenza da parte degli Stati membri, mentre l’esercizio delle competenze dette di sostegno esclude *a priori* un intervento legislativo di armonizzazione da parte dell’Unione europea). Quindi è solo nel campo delle competenze concorrenti – enumerate in modo non esaustivo nell’articolo 4 del TFUE – che si applicano i principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Ciò significa che l’Unione europea deve dimostrare, nell’esercizio della competenza legislativa da parte delle sue istituzioni, che l’adozione di una “legge europea” (regolamento o direttiva) in uno dei settori enumerati nell’art. 4 TFUE è più efficace di leggi nazionali adottate individualmente dai singoli Stati (e che la “legge europea” non comporta modalità di azione eccessive rispetto a quanto sia strettamente necessario per raggiungere lo scopo perseguito).

Unione federale di Stati oppure Stato federale?

Contrariamente a quanto afferma la Presidente del Consiglio Giorgia Meloni, i federalisti non vogliono creare un super-Stato federale europeo che eserciti quelle competenze legislative o esecutive di cui dispongono oggi gli Stati nazionali che hanno, nella stragrande maggioranza dei casi, un’esistenza secolare. I federalisti, come anche personalità politiche come Luigi Einaudi, hanno riconosciuto che lo Stato nazionale che si è affermato nei secoli non è più in grado di svolgere tutte le funzioni che esercitava nell’Ottocento e di esercitare una sovranità assoluta in tutti i campi della sua attività. Per questa ragione, la soluzione più realista sarebbe quella di creare, per via di aggregazione, un’unione federale degli Stati nazionali esistenti (o di una parte di essi) sul modello praticato dagli Stati Uniti d’America nel 1789 o dalla Confederazione svizzera nel 1848. Tale soluzione corrisponde a quella preconizzata dal Prof. Sergio Fabbrini nel suo volume *Which European Union?* pubblicato nel 2015¹ e non si distingue da quella preconizzata da Jacques Delors quando propose, con un solo apparente ossimoro, la creazione di una federazione di Stati-nazione. In questa organizzazione federale, gli Stati nazionali continuerebbero ad esercitare le competenze di cui hanno disposto per secoli (cito per l’essenziale la politica di sicurezza interna e l’ordine pubblico, l’organizzazione della rete dei trasporti sull’insieme del territorio nazionale, i diritti sociali essenziali quali la sanità, l’istruzione e l’occupazione, la previdenza sociale ed il

¹ S. Fabbrini, *Which European Union?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, <https://doi.org/10.1017/CBO9781316218945>.

regime pensionistico, in breve il cosiddetto *welfare state* nell'accezione di protezione del cittadino dalla culla alla tomba che ha caratterizzato la politica dei paesi scandinavi dal secolo scorso).

Le competenze di cui dispone attualmente l'Unione europea

In base agli articoli 3 e 4 dell'attuale Trattato di Lisbona, l'Unione europea dispone di una competenza legislativa esclusiva in cinque settori di attività (l'unione doganale, la politica monetaria, le regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno, la politica commerciale comune e la conservazione delle risorse del mare), mentre dispone di una competenza legislativa condivisa o concorrente in undici settori di attività quali ad esempio il mercato interno, l'agricoltura, l'ambiente e i trasporti. In alcuni settori particolari quali la ricerca, lo sviluppo tecnologico e la cooperazione allo sviluppo, l'Unione europea può condurre delle azioni specifiche senza che tale competenza impedisca agli Stati membri di esercitare una competenza a loro volta (contrariamente alla regola generale valida per le competenze condivise o concorrenti).

Le competenze di cui dovrebbe disporre un'Unione federale di Stati

1) Una Legge Fondamentale che attribuisca le competenze.

L'Unione federale dovrebbe disporre di una Legge Fondamentale votata da una maggioranza di cittadini europei, o attraverso un referendum popolare paneuropeo oppure tramite il voto favorevole di una maggioranza di Parlamenti nazionali (che vincolerebbe solo i paesi favorevoli al nuovo testo di Legge Fondamentale). Preferisco chiamare il nuovo testo "Legge Fondamentale" piuttosto che Costituzione europea poiché le Corti Costituzionali di alcuni Stati europei (in particolare quella tedesca e quella francese) hanno contestato il fatto che una Costituzione europea prevalga sulle Costituzioni nazionali. Tale Legge Fondamentale dovrebbe sopprimere il potere attuale degli Stati membri di attribuire le competenze legislative all'Unione federale (in altri termini, dovrebbe privare gli Stati del loro potere attuale di essere i "padroni dei Trattati"). La nuova Unione federale dovrebbe quindi essere autonoma nel definire le competenze dell'Unione. Le competenze legislative esclusive dell'Unione federale potrebbero essere le stesse dell'attuale Unione europea (vale a dire le cinque competenze esclusive enumerate

nell'art. 3 del TFUE) mentre occorrerebbe ampliare le competenze dette concorrenti o condivise enumerate nell'art. 4 del TFUE.

2) *Una capacità fiscale propria.*

L'Unione federale dovrebbe disporre di una capacità fiscale propria, cioè della facoltà di intervenire sul piano legislativo sia per le entrate che per le spese dell'Unione. Per permettere all'Unione di adempiere ai compiti che le sono affidati dalla Legge Fondamentale, essa dovrebbe avere il diritto di percepire imposte europee dirette e indirette (oppure partecipazioni al gettito di imposte dirette o indirette nazionali), di fare prestiti, di acquistare e vendere beni mobili e immobili nel territorio degli Stati membri (senza che questo limiti il diritto analogo degli Stati membri di percepire imposte nazionali). Per questo, l'Unione dovrebbe disporre di un bilancio federale europeo che ammontasse almeno al 3% o al 4% del bilancio complessivo degli Stati membri (come fu proposto alcuni anni fa da Emma Bonino sotto la denominazione di "una Federazione leggera"²). Un documento del Centro Studi sul federalismo di Torino³ ha descritto quali potrebbero essere le "risorse proprie" da attribuire al bilancio europeo (per l'essenziale una sovrainposta europea nei settori del tabacco e del gioco d'azzardo, nonché una tassa europea sulle transazioni finanziarie, che fornirebbero al bilancio europeo circa 100 miliardi di euro annuali, da aggiungere ad altre risorse proprie già proposte dalla Commissione europea per circa 50 miliardi di euro annuali, il che fornirebbe al bilancio europeo l'ammontare di circa 150 miliardi di euro ogni anno).

3) *Una politica industriale europea.*

Oggi il Trattato di Lisbona prevede solo delle misure di politica industriale che accompagnino o sostengono l'industria europea. Ma le profonde trasformazioni intervenute nell'economia mondiale impongono una revisione della politica industriale europea che incoraggi e favorisca l'efficienza energetica, la cosiddetta economia circolare, la digitalizzazione e lo sviluppo dell'intelligenza artificiale in modo compatibile con l'obiettivo della piena occupazione. Occorre

² S. Santucci, "L'euro aveva una governance imperfetta dalla nascita. Serve una federazione europea leggera". *L'intervista ad Emma Bonino*, Lab Parlamento, 30 novembre 2018, <https://www.labparlamento.it/leuro-aveva-una-governance-imperfetta-dalla-nascita-con-la-tempesta-non-ha-retto-piu-serve-una-federazione-europea-leggera-intervista-ad-emma-bonino/>.

³ O. Fontana e L. Gasbarro, *Nuove risorse proprie per il bilancio europeo*, Torino, Centro Studi sul Federalismo, Policy Paper n. 63, aprile 2024.

promuovere l'innovazione, gli investimenti e gli strumenti finanziari che consentano alle piccole e medie imprese (che rappresentano la quasi totalità delle imprese europee) di crescere. L'Unione federale deve poter contare su un sistema federale di banche pubbliche di investimento, su appalti pubblici europei e su imprese pubbliche europee che diano vita a progetti comuni come Galileo, Ariane, Airbus o come l'*European Microchips Act*. Occorre quindi che l'Unione federale disponga di una vera e propria competenza legislativa in materia di politica industriale.

4) *Garantire l'autonomia strategica dell'Unione federale.*

L'Unione federale dovrebbe disporre di una vera e propria sicurezza esterna e dotarsi a tal fine di una politica estera e di difesa comune. Non si tratta, come vorrebbero alcune critiche caricaturali, di costituire un cosiddetto esercito europeo, ma di sfruttare le economie di scala derivanti dall'integrazione dei sistemi di difesa nazionali e dalla standardizzazione degli armamenti. Tutt'al più, sarà necessario creare una forza di intervento rapido in caso di crisi internazionali che dovrebbe andare ben al di là delle 5.000 unità indicate nello *Strategic Compass* dell'Alto Rappresentante Borrell⁴ (basti ricordare che un Consiglio europeo tenuto ad Helsinki nel 1999 aveva deciso di costituire una forza di intervento rapido composta da circa 50.000 unità⁵). Una difesa europea dovrebbe essere concepita come uno strumento per consentire all'Unione federale di agire efficacemente per il mantenimento e la promozione della pace (il *peace keeping* e il *peace building*) e anche per intervenire nel quadro di un mandato dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. L'Unione federale dovrebbe attuare un controllo rigoroso sulla vendita di armamenti ed agire per una riduzione reciproca ed equilibrata delle forze militari e degli armamenti esistenti. L'essenziale per l'Unione federale sarebbe di disporre di una competenza specifica per coordinare le politiche di difesa nazionali attraverso l'adozione di regole comuni. Naturalmente, occorrerebbe innanzitutto condividere degli obiettivi di politica estera (non necessariamente all'unanimità tra gli Stati membri ma almeno tra una larga maggioranza di Stati), avere una percezione largamente condivisa delle minacce esterne, essere disponibili a mettere in comune strumenti di difesa (compresi quelli nucleari) al servizio di missioni e strategie comuni, una maggiore interoperabilità di forze

⁴ J. Borrell, *A Strategic Compass to Make Europe a Security Provider*, EEAS Strategic Communications, 24 marzo 2022, https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-make-europe-security-provider-foreword-hrvp-josep-borrell_en.

⁵ *Helsinki European Council, 10 and 11 December 1999 – Presidency Conclusions*, https://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm.

armate nazionali, una base di industria pubblica comune e regole comuni sulla vendita d'armi a paesi terzi. Naturalmente, una difesa europea dovrebbe essere sottoposta al controllo di un governo federale che risponda ad un Parlamento eletto democraticamente dai cittadini europei. In un futuro non lontano, il governo federale europeo dovrebbe rappresentare l'Unione europea nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite come conseguenza logica dell'attribuzione di un seggio unico europeo nel quadro di una riforma dell'ONU. Naturalmente, l'attribuzione all'Unione federale di una competenza in materia di politica estera e di difesa comune richiede la modifica del processo decisionale (voto a maggioranza).

5) *Lo Stato di diritto.*

Grazie all'art. 7 del Trattato di Lisbona esiste già oggi una competenza dell'Unione europea per sanzionare uno Stato membro che violi le disposizioni relative allo Stato di diritto (soprattutto l'indipendenza della magistratura dal potere esecutivo e la libertà di stampa). Tuttavia, l'art. 7 TUE non permette in pratica di sanzionare uno Stato il cui governo violi lo Stato di diritto a causa dell'unanimità richiesta (salvo lo Stato inadempiente) nel Consiglio dell'Unione. Occorrerebbe di conseguenza affidare la competenza sanzionatoria alla Corte di Giustizia (come fu proposto nel progetto Spinelli votato dal PE nel Febbraio 1984) e prevedere la sospensione dello Stato inadempiente (non solo il suo diritto di voto), come è previsto in sede ONU oppure nello statuto del Consiglio d'Europa.

6) *Rafforzare la politica sociale dell'Unione federale.*

A mio parere, la creazione di un vero *welfare* europeo dovrebbe fondarsi essenzialmente sulle politiche nazionali di *welfare* (previdenza sociale e regime pensionistico) e non sulla competenza legislativa di un'Unione federale. Tuttavia, questo principio non dovrebbe impedire un rafforzamento della politica sociale in un'Unione federale rispetto alle competenze legislative di cui dispone attualmente l'Unione europea. Non dimentichiamo che la politica sociale è stata finora la "parente povera" dell'UE che ha prodotto sul piano legislativo non più di 80 o 90 "leggi" europee (sulle circa 15.000 leggi europee esistenti). Fortunatamente, l'adozione relativamente recente di un "pilastro europeo" dei diritti sociali da parte delle Istituzioni dell'UE ha permesso alla Commissione europea di proporre un programma di attuazione di 20 principi o diritti sociali riconosciuti negli Stati

membri e/o nella Carta dei Diritti fondamentali. Tale programma ha permesso all'UE di intervenire sul piano legislativo attraverso direttive europee sulle condizioni di lavoro, sulla parità di genere e financo sul salario minimo malgrado il Trattato escluda l'adozione di leggi europee sulle retribuzioni. Inoltre, il programma SURE ha permesso di accordare prestiti da parte della Commissione europea e della BCE per circa 100 miliardi di euro destinati alla conservazione dei posti di lavoro attraverso la cassa integrazione, prestiti relativi ad iniziative di formazione professionale. Anche se una politica di *welfare* dovrà restare, per l'essenziale, una competenza nazionale per quanto riguarda la previdenza sociale ed il regime pensionistico, occorrerebbe generalizzare la procedura legislativa ordinaria e, pertanto, il voto a maggioranza in seno al Consiglio, all'insieme delle misure di politica sociale previste dall'art. 153 del TFUE. Lo stesso dovrebbe valere per gli accordi conclusi dalle parti sociali ai sensi dell'art. 155 TFUE.

7) Altri rafforzamenti delle competenze concorrenti esistenti nell'attuale UE.

Oltre alle nuove competenze concorrenti di cui dovrebbe disporre l'Unione federale (vedere sopra), occorrerebbe estendere le competenze attuali dell'Unione europea in materia di politica dell'energia alla conclusione di accordi internazionali relativi alla fornitura in comune di risorse energetiche. Inoltre, in materia di politica economica, occorrerebbe modificare le disposizioni che affidano agli Stati membri il coordinamento delle loro politiche economiche (artt. 119, 120 e 121 TFUE) a profitto di una competenza legislativa attribuita all'Unione federale. Di conseguenza, le decisioni legislative sull'assistenza finanziaria ai paesi in difficoltà di cui all'art. 122 TFUE andrebbero prese secondo la procedura legislativa ordinaria. Lo stesso varrebbe per le decisioni di cui all'art. 126 relative ai deficit eccessivi e all'art. 136 per quanto riguarda gli orientamenti di politica economica dei paesi della zona Euro. Inoltre, occorrerebbe modificare l'art. 125 TFUE al fine di permettere la creazione di strumenti finanziari analoghi al *Recovery Plan/Next Generation EU* che prevedano la formazione di un "debito comune" europeo finanziato da risorse proprie dell'Unione federale.

Brevi conclusioni

In conclusione, un'Unione federale europea non avrebbe bisogno di beneficiare di nuove competenze legislative esclusive (basterebbero le

cinque dell'attuale UE) ma potrebbe realizzarsi attribuendo all'attuale UE la "competenza delle competenze" in una Legge Fondamentale votata da una maggioranza di cittadini europei o di Parlamenti nazionali ed estendendo il numero e il contenuto di nuove competenze concorrenti ad alcuni settori di attività supplementari (vedi sopra).

Quindi, da un punto di vista meramente numerico, basterebbe attribuire all'Unione federale una competenza concorrente nei quattro o cinque settori di attività descritti qui sopra. Naturalmente, sarebbe necessario prendere alcune decisioni politiche altamente sensibili quali l'attribuzione all'Unione federale di un seggio unico in seno al Consiglio di Sicurezza dell'ONU oppure la messa a disposizione del governo dell'Unione federale della *force de frappe* nucleare francese. A tal fine, occorrerebbe modificare preliminarmente le disposizioni istituzionali della nuova Unione federale, in particolare attraverso la costituzione di un vero e proprio governo europeo che fosse in grado di prendere le decisioni politiche fondamentali precedentemente indicate.

Paolo Ponzano

LE IMPLICAZIONI TECNICHE DI UNA DIFESA EUROPEA*

Introduzione: l'analogia con gli anni Cinquanta.

Le recenti tensioni internazionali, e la spirale di anarchia che regola i rapporti tra Stati porta oggi alla necessità di una ripresa della discussione sul tema della difesa comune: la finestra storica, su cui siamo già in ritardo, apertasi con la prima occupazione da parte della Federazione Russa della Crimea e del Donbass, ci ha gettato in una situazione simile a quella che si profilava negli anni Cinquanta, quando si tentò seriamente di mettere in piedi un sistema comunitario di difesa. Per quanto gli analogismi tra due periodi storici scoprono spesso il fianco a decontestualizzazioni e *bias* temporali, è comunque innegabile la copresenza di tre punti comuni.

In primo luogo, la presenza di un leader dall'altra parte della cortina cui non possiamo fidarci: prima Stalin, ora Putin.

In secondo luogo, una guerra che ci ha fatto comprendere la pericolosità dell'altra parte e la paura che il conflitto si allarghi endemicamente al continente: prima la Guerra di Corea ed ora la Guerra Russo-Ucraina.

Infine, il senso di insicurezza cronica della classe politica europea rispetto all'impegno americano nella difesa del continente ed il nodo centrale del *burden-sharing* interno alla NATO, da sempre leva politica delle presidenze d'oltreoceano.

La morte di Stalin nella Dacia nel marzo del 1953, la fine, con un nulla di fatto, della Guerra di Corea nel luglio dello stesso anno, e l'apertura del fronte algerino per i francesi nel 1954, hanno portato ad un repentino fallimento del progetto di costruzione della difesa comunitaria.

Questa cornice storica non vuole essere un futile esercizio di stile fine a sé stesso, ma un monito di come il processo storico di costruzione della difesa comunitaria (come del resto della federazione tutta), non si incastona nella logica dell'inevitabilità storica, ma rassomiglia più ad un essere organico in continuo cambiamento, e sta a noi agire nel momento giusto per far sì che questo giunga a compimento.

* Rielaborazione dell'intervento alla riunione nazionale dell'Ufficio del Dibattito del Movimento federalista europeo tenutasi a Cagliari il 19-20 ottobre 2024 sul tema *Unione europea: un laboratorio per realizzare l'unità nella diversità*.

È quindi fondamentale non lasciarsi sfuggire anche questa opportunità.

La contestualizzazione storica e riconoscere questo momento come un'apertura fondamentale su cui fare leva, è forse la parte più semplice, perché scendendo poi nell'applicazione materiale delle scelte politiche, queste generano, una volta prese, altre domande aperte, in una sequenza di opzioni estremamente articolata.

Provando a mettere ordine alle molte idee che gravitano attorno alla questione della difesa, vi sono moltissime questioni politiche di fondamentale importanza che attendono soluzione o, meglio, implementazione, ma ve ne sono altrettante dal punto di vista tecnico e pratico. In particolare, sono riscontrabili a primo avviso almeno cinque punti chiave da risolvere in questo campo.

La costruzione di una struttura sistemica di coordinamento industriale.

Dobbiamo intanto aver chiaro che la costruzione di una difesa comune europea sarà, nella messa a terra sostanziale, un processo lungo e complicato perché, a differenza di Stati come la Federazione Russa e gli Stati Uniti d'America, in cui l'industria bellica è nata e cresciuta in un sistema già connesso, e quindi costruita fin dagli albori con una struttura già improntata nella cooperazione tra aziende e con una competizione regolata dallo Stato centrale in materia di appalti, in Europa solo recentemente si sono avviati processi di cooperazione tra aziende dei vari paesi (uno dei primi progetti di cooperazione fra paesi europei nella produzione di armamenti è stato lo sviluppo del Panavia Tornado nella seconda metà degli anni Settanta). Queste collaborazioni seguono spesso regole di mercato, nelle quali quindi non sono inusuali estromissioni vicendevoli dai progetti di ricerca o ritiri unilaterali dallo sviluppo a seguito di scelte economiche da parte delle aziende, che, come primo punto di riferimento, hanno gli utili e non l'orizzonte politico. Le *Joint Venture* tra aziende della difesa europee sono le benvenute, e sono iniziative che, in assenza di altro devono essere incentivate, ma sono anche fortemente limitate negli scopi: ne è un esempio la recente collaborazione siglata tra l'italiana Leonardo e la tedesca *Rheinmetall*, volta all'aggiornamento del parco blindati dell'esercito italiano: se un mezzo viene sviluppato seguendo solo le linee strategiche e di dottrina italiane, questa macchina, per quanto possa uscire perfetta, vedrà la sua efficacia limitata agli obiettivi specifici preposti dall'alto comando italiano e quindi non necessariamente adatto all'impiego in altri teatri o sotto dottrine di guerra differenti.

Omologazione e razionalizzazione: la necessità di integrarsi.

Questo ci porta direttamente al secondo punto critico da risolvere, l'omologazione dei sistemi di difesa e la razionalizzazione delle spese per la difesa.

Vi è una necessità imperante di omologazione e riconversione completa in termini di armi e mezzi delle forze armate di tutti i paesi europei che porti ad una comunione di equipaggiamenti e procedure; anche in questo caso vi sono iniziative di cooperazione lodevoli, ma limitate nel raggio. Esistono e vengono redatti regolamenti europei, anche su temi di micro amministrazione delle forze, in cui si cerca di dare a tutti i membri delle forze armate un compendio comune sul modo di agire durante i pattugliamenti a terra, ad esempio, o sulle procedure da seguire in caso di emergenza, ma tutti questi sforzi si ritrovano ad essere gerarchicamente sottostanti alle singole direttive ed ai singoli regolamenti stilati dagli Stati nazionali, rendendo quelli europei un apparato figlio di una sclerotizzazione burocratica e producendo una moltiplicazione superflua ed una differenza grossolana sui metodi ed i comportamenti del personale a terra.

Le spese, gli sprechi, l'opinione pubblica.

Affrontando invece il tema della razionalizzazione dei costi della difesa, ci scontriamo su due questioni interessanti, un paradosso ed una renitenza sociale.

Il secondo punto è il più veloce da dirimere, basta dire che non è certo un segreto la forte e lodevole resistenza della società civile europea, e quindi della politica, rispetto al tema della difesa e dei suoi costi, dal momento che è ancora vivo un sentimento antimilitarista nel continente che rende spinosa ogni discussione sulla difesa e sul suo finanziamento.

Il paradosso invece sta nel fatto che nonostante questa avversione ideologica verso i costi bellici, il budget dei vari ministeri della difesa dei paesi dell'Unione oltre ad essere invidiabile, parliamo, al 2020, di 200 miliardi di euro, non ha fatto che aumentare. Il problema dei costi non sta tanto in una valutazione etica del tema, ma nel campo pragmatico delle spese. Insomma, questi investimenti sono validi? Ad oggi, viene da dire che sono costi necessari, ma infinitamente razionalizzabili, perché anche qua siamo vittime di quelle sclerotizzazioni prima citate in termini di omologazione dei regolamenti.

Per capire gli sprechi che esistono e persistono, basti pensare all'enorme varietà in termini di parco mezzi tra le varie forze armate

europee: ogni paese “maggiore” nel continente si ostina a ricercare e produrre i propri MBT (*Main battle tank*); ad esempio, in Francia abbiamo il *Leclerc*. In Germania abbiamo la serie *Leopard* ed in Italia l'*Ariete*, e ognuno di questi modelli di carro ha bisogno di un supporto logistico specifico, di un equipaggio addestrato per operare su quella macchina e di un comparto industriale che ne possa garantire la riproducibilità. Se moltiplichiamo questa varietà a praticamente tutti i paesi europei e in tutti gli ambiti micro e macro della difesa, capiamo facilmente come vi siano ampi margini di miglioramento nella gestione dei costi. Anche qui esistono esempi virtuosi da cui prendere spunto, come nel caso dell'omologazione in ambito NATO dei calibri per i fucili di dotazione nelle forze armate dell'alleanza atlantica nel 5,56 mm, ma, come detto in precedenza, è sempre troppo poco.

Die kaiserliche und königliche Armeel¹.

Il terzo punto da toccare è sempre da leggersi in termini di armonizzazione, ma culturale.

Una delle sfide che ci si porrà di fronte sarà l'omologazione delle componenti nazionali all'interno di una sola istituzione. Le forze armate in Europa, sono state spesso e stanno tornando ad essere l'ultimo baluardo di un'identità nazionale in crisi, un ricettacolo di nazionalismi che può fortemente intaccare la cooperazione tra unità diverse, incorrendo nel rischio di generare un effetto “austro-ungarico” interno alle forze di difesa, che ne minerebbe la compattezza e le capacità operative.

Il possibile ruolo dei federalisti.

Dopo aver tentato di sottolineare le criticità chiave nel processo di creazione della difesa europea, ci rimane da chiederci cosa possa fare il Movimento federalista europeo in questa realtà. Il nostro ruolo d'avanguardisti può essere efficacemente svolto spendendosi come collante tra politica ed industria, essendo forti dell'impossibilità di essere politicamente ricattati, perché, privi di velleità partitiche, possiamo essere i primi interlocutori con i settori industriali della difesa ed intavolare con loro una discussione volta a semplificare, alla politica, la comprensione delle necessità di un settore economico imponente e, alle aziende, la comprensione della necessità politica della difesa comunitaria, barcamenandosi in un'opera diplomatica tra i due mondi.

¹ E' il nome con cui veniva indicato l'esercito dell'Impero austro-ungarico.

Se dovessimo in modo miope concentrarci su uno solo dei due fattori trascurando l'altro rischieremmo o di non creare nulla (fallimento politico) o di creare un gigante dai piedi d'argilla (fallimento nella messa a terra del progetto).

* * *

Rimangono due punti da esaminare prima di avviarcì alle conclusioni.

La NATO.

Partiamo dall'elefante nella stanza di una qualsiasi discussione sulla difesa comunitaria, il rapporto con la NATO, e quindi con gli Stati Uniti.

L'alleanza deve rimanere centrale nella costruzione di un sistema di difesa comune, deve servirci come bussola rispetto alla costruzione di una forza integrata, e, successivamente può essere un importante sistema d'appoggio con però un peso specifico statunitense fortemente ridimensionato e con la riacquisizione da parte europea della propria autonomia strategica e militare, lavorando per spezzare lo strapotere americano sull'industria bellica europea, preferendo la produzione di sistemi indigeni e per renderci maggiormente capaci di agire anche liberamente in contesti strategici complessi.

Strutturare le forze armate.

Su questo punto vi è una concordia di base nel mondo federalista e non solo, con però criticità a cui stare attenti. Come costruire queste forze armate? Qua credo dipenda tutto da quale ruolo si voglia dare al sistema di difesa comunitario.

Se l'obbiettivo è quello di avere la capacità di proiettare la nostra forza al di fuori del continente, prospettiva abbandonata dagli europei sin dalla guerra fredda, appaltando la propria capacità di proiezione della forza agli statunitensi, almeno quando si parla di operazioni su vasta scala, avremo necessariamente bisogno di forze armate con personale attivo simile in numero a quello statunitense seguendo quindi la metodologia novecentesca di strutturazione, con tutti i costi non solo prettamente economici che ne conseguono.

Questa non è un'opzione particolarmente convincente, perché la proiezione all'esterno può essere raggiunta con riforme nel modo di funzionamento della NATO senza così rischiare un uso errato della forza militare da parte delle forze politiche europee, che essendo politica, può e sicuramente varierà molto nel tempo, evitando il rischio di una deriva di tipo neo-coloniale o comunque un uso offensivo e quindi improprio

delle forze armate, coadiuvando quello che si spera sarà un impegno costituzionale, quando verrà il momento, di ripudio della guerra ad una struttura tecnica inadatta ed incapace di seguire ed attuare politiche di potenza.

La seconda opzione è la creazione di una relativamente piccola *task force* altamente specializzata capace di difendere i territori continentali, se coadiuvata da una massiccia forza di riservisti e che in accordo con le Nazioni Unite abbia la possibilità di essere schierata anche al di fuori del continente riuscendo così a donare un peso specifico anche a questa istituzione e risolvendo l'annosa questione della sua inefficienza.

Su questo assetto, che gode, come già detto, di largo consenso, vi sono però dei nodi da affrontare.

Il primo, meno critico, che ricalca la questione dell'armonizzazione degli equipaggiamenti delle varie forze armate è: come si equipaggiano i riservisti? Serve a monte un sistema di omologazione di equipaggiamenti e dottrine seguendo un processo gerarchico, partendo dalla punta della piramide per poi scendere ai riservisti. Nulla vieta che in un primo momento i sistemi d'arma che cadrebbero in disuso a seguito dell'omologazione continentale, continuino a prestare servizio nelle guardie nazionali dei vari paesi, ma successivamente si dovrà procedere anche alla loro razionalizzazione, esaurendo nei fatti la domanda nazionale per sistemi di armamenti che non siano quelli comuni in tutta Europa, e tornando quindi al punto prima citato della necessità di dialogare in anticipo con le aziende nazionali per far loro presente il rischio di perdere questa imponente fetta di mercato.

La seconda criticità si lega alla lettura data precedentemente delle forze armate come ricettacolo dei nazionalismi europei, le guardie nazionali di un certo paese dovranno essere composte dai cittadini di quel paese? Oppure risulterà essere più utile mischiare le nazionalità, seguendo il modello arcaico di costruzione dell'identità nazionale tramite il servizio militare in luoghi lontani dal paese natio? Perché per quanto possa sembrare scontato che la guardia nazionale, ad esempio polacca, sia composta esclusivamente da cittadini polacchi, esiste un forte rischio di deriva nazionalista interna alle guardie nazionali, minando quindi l'interno sistema. Una soluzione, oltre al mischiare le varie nazionalità, che riporta a periodi storici di cui, come europei, non possiamo andare fieri, si potrebbero mettere le guardie nazionali alle dipendenze dirette di un ministero centralizzato e non dei singoli Stati, irrigidendo però così un sistema, che invece richiede per sua natura un'alta elasticità ed una velocità di mobilitazione rapida.

Conclusioni.

In conclusione, rimangono altri punti problematici degni di nota, come il ruolo inglese, che ancora oggi sviluppa e produce mezzi in collaborazione con aziende europee, come nel caso del progetto *Tempest*, nato dalla collaborazione tra Leonardo e BAE systems, che dispone di un arsenale nucleare e che siede al consiglio di sicurezza dell'ONU, o ancora, il nodo della forza nucleare francese.

Quello su cui, però andrà posta maggiormente l'attenzione, perché rischiamo di peccare inavvertitamente di eurocentrismo, sarà la risposta del resto del mondo al processo di costituzione della difesa europea, perché, per quanto possa sembrarci un passaggio naturale sulla via della federazione, dovremo tener presente che non tutti vedranno questi sviluppi nella nostra stessa ottica, ma leggeranno il riarmo del continente europeo, teatro e creatore di due guerre mondiali e inevitabilmente macchiato dalla propria storia coloniale, come una nuova minaccia da cui difendersi.

Questa paura potrebbe portare al riaffiorare del “paradosso della sicurezza”, che ha già attanagliato il mondo durante la guerra fredda e che minacciosamente sta tornando a farsi vedere in tempi recenti.

Edoardo Pecene

Interventi

Per una nuova sovranità: il federalismo europeo in risposta alla crisi delle sovranità nazionali*

L'elaborazione teorica che Altiero Spinelli assieme a Rossi, Colorni, Ursula Hirschmann e altri confinati compì sull'isola di Ventotene e che portò alla scrittura del noto Manifesto, si sviluppò a partire dalla innegabile ed irrimediabile crisi dello Stato nazionale totalitario. È dalle macerie del totalitarismo che si sarebbe dovuta costruire la Federazione europea, muovendo da un nuovo presupposto: la necessità di una pace che non fosse mera, inconsistente, tregua¹, ovvero intervallo tra un conflitto precedente e il successivo. Nacque così, dall'abile penna di Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi, un Manifesto per un'Europa libera e unita, diviso in tre sezioni: la crisi della civiltà moderna; l'unità europea; la riforma della società. Esso costituisce la prima vera radicale critica del nazionalismo² considerato, nei suoi tratti assunti tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento, una volta abbandonati gli ideali romantici, come un'ideologia politica naturalmente votata alla guerra in quanto fondata sul mito del primato nazionale che si accompagnava ad una politica di potenza imperialista. L'unica soluzione possibile ri-

* Rielaborazione dell'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 Si tratta della c.d. "pace kantiana": "nessun trattato di pace deve essere ritenuto tale se stipulato con la tacita riserva di argomenti per una guerra futura. Infatti, sarebbe in tal caso solo una semplice tregua, una sospensione delle ostilità, non una pace, che significa fine di ogni ostilità, e a cui attribuire l'aggettivo eterna sarebbe un pleonaso sospetto." L. Tundo Ferente (a cura di), I. Kant, *Per la pace perpetua*, Rizzoli, Milano, 2003.

² A. Spinelli, E. Rossi, *Per un'Europa libera e unita: progetto d'un manifesto* (1941), in: A. Spinelli, E. Rossi, *Problemi della Federazione europea*, Edizioni del Movimento per la Federazione europea, 1943, p. 10: "La nazione [...] è divenuta un'identità divina, un organismo che deve pensare solo alla propria esistenza ed al proprio sviluppo, senza in alcun modo curarsi del danno che gli altri possano risentirne".

sultava dunque essere l'abolizione della divisione dell'Europa in Stati nazionali sovrani"³.

Il Manifesto di Ventotene non si limita ad enunciare la crisi dello Stato nazionale: è il primo testo ad accompagnare all'analisi critica anche un programma politico federalista che la possa realizzare, poiché un'analisi critica (*pars destruens*) che non si accompagni a proposte concrete di cambiamento (*pars costruens*) non merita le sia riconosciuto valore politico. Tale analisi critica va compiuta rispetto a un modello, che appunto si critica, si nega, in riferimento ad un ideale che si vuole affermare. Scrive infatti Norberto Bobbio: "il manifesto di Ventotene segna una svolta, giacché esso intende essere non soltanto una dichiarazione di principio, ma un programma di azione"⁴. In altri termini, esso segna il passaggio da un federalismo c.d. ideale, sia esso kantiano, proudhoniano, o la Paneuropa di Kalergi, ad un progetto politico mirato, come già accennato, alla rivoluzione in senso federale delle forme di Stato europee⁵.

I primi federalisti europei si riunirono, così, nella notte tra il 27 e il 28 agosto 1943 a Milano, in casa Rollier per costruire l'alternativa al decadente Stato totalitario. Essi erano consapevoli che gli Stati contemporanei europei – proprio per gli elementi critici che sopra si accennavano e che in seguito si analizzeranno – erano posti su un delicatissimo crinale: o l'Europa mutava le proprie istituzioni in un definitivo assetto federale oppure essa sarebbe divenuta, più che comprimaria, spettatrice impotente della politica mondiale.

Tale assetto federale andava ottenuto attraverso un programma di azione consistente nell'instaurazione di un pacifismo istituzionale⁶, attraverso una politica estera europea improntata al multilateralismo, ga-

³ *Ibid.*, p. 21: "Il problema che in primo luogo va risolto e fallendo il quale qualsiasi altro progresso non è che apparenza, è la definitiva abolizione della divisione dell'Europa in Stati nazionali sovrani."

⁴ N. Bobbio, *Il federalismo nel dibattito politico e culturale della resistenza*, in: A. Spinelli, E. Rossi, *Il Manifesto di Ventotene, con prefazione di E. Colorni*, Edizione anastatica a cura di S. Pistone, con un saggio di N. Bobbio, Torino, Celid, 2001, p. XXV. Il saggio di Bobbio era già stato pubblicato in S. Pistone (ed.), *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 1973.

⁵ Per un approfondimento sul tema, qui necessariamente solo accennato, dell'evoluzione del pensiero federalista da una connotazione più prettamente ideale ad una più concreta, di riforma istituzionale, si veda H. Mikkeli, *Europa, Storia di un'idea e di un'identità*, Bologna, Il Mulino, 2002.

⁶ Sempre Norberto Bobbio: "la pace non viene considerata in seno al movimento federalista sin dei suoi inizi come fine ultimo, ma come presupposto per la realizzazione di altri fini considerati come preminenti, quali la libertà, la giustizia sociale, lo sviluppo economico e via discorrendo". N. Bobbio, *Il federalismo nel dibattito politico...*, op. cit., p. XXXV.

rantito appunto dalla frapposizione europea ai due blocchi occidentale (americano) ed orientale (allora dominato dall'URSS, oggi dalla Cina) non in senso oppositivo o competitivo, ma costruttivo⁷. Tale Federazione Europea andava costruita il più presto possibile, subito dopo il crollo degli Stati totalitari e prima della rinascita degli Stati nazionali⁸.

Tuttavia, la storia ha preso un corso differente rispetto a quanto auspicato nel Manifesto: grazie al piano Marshall del 1949, gli Stati europei poterono riformare le proprie istituzioni, raccogliendo le proprie macerie e su di esse ricostruendo città e industrie⁹. I Paesi europei guardarono i detriti e le macerie dello Stato totalitario, le cui istituzioni erano franate precipitosamente su sé stesse, e da lì rifondarono una forma di Stato ispirata ai principi della democrazia pluralista. Nacque così quello che nella dottrina giuspubblicistica si definisce Stato costituzionale liberal-democratico a matrice sociale, che si caratterizza per la presenza di una Costituzione rigida, gerarchicamente superiore rispetto alle leggi ordinarie, contenente non solo libertà negative (*freedom from*) ma anche positive (*freedom of*) e diritti sociali¹⁰. A tali diritti inalienabili, costituzionalmente tutelati¹¹, si aggiungono necessarie garanzie nei confronti della legge.

Ciò pose gravi difficoltà di linea politica per i federalisti europei: non si trattava più di essere l'avanguardia deputata alla costruzione im-

⁷ A. Spinelli, E. Rossi, *Per un'Europa libera e unita: progetto d'un manifesto*, op. cit.: "la Federazione Europea è l'unica concepibile garanzia che i rapporti con i popoli asiatici e americani si possano svolgere su una base di pacifica cooperazione, in attesa di un più lontano avvenire, in cui diventi possibile l'unità politica dell'intero globo.", p. 22.

⁸ *Ibid.*, p. 23: "Se ci sarà nei principali paesi europei un numero sufficiente di uomini che comprenderanno ciò, la vittoria sarà in breve nelle loro mani, poiché la situazione e gli animi saranno favorevoli alla loro opera. Essi avranno di fronte partiti e tendenze già tutti squalificati dalla disastrosa esperienza dell'ultimo ventennio. Poiché sarà l'ora di opere nuove, sarà anche l'ora di uomini nuovi: del MOVIMENTO PER L'EUROPA LIBERA ED UNITA."

⁹ A. Spinelli, *Manifesto dei federalisti europei*, Parma, Guanda, 1957: "l'indipendenza di fronte all'insaziabile e astuto espansionismo imperialistico sovietico ha potuto essere assicurata, solo perché l'America ha protetto militarmente l'Europa occidentale impegnandosi a difenderla in caso di aggressione, e aiutando le nazioni europee a ricostruire le proprie forze armate. All'ombra degli aiuti e delle armi americane, gli Stati europei occidentali hanno restaurato i loro regimi democratici." N.B.: non si deve correre il rischio di confondere questa accusa di Spinelli contro il nazionalismo come un'invettiva antidemocratica: dato che democrazia si è accompagnata nella storia europea al nazionalismo, Spinelli scrive qui "regimi democratici" intendendo "regimi nazionalisti".

¹⁰ E. Cheli, *Lo stato costituzionale: radici e prospettive*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006.

¹¹ Per un approfondimento del rapporto tra costituzionalismo e tutela dei diritti, fondamentale per ben comprendere il ruolo del costituzionalismo contemporaneo nel secondo dopoguerra europeo e il suo legame col federalismo europeo si rimanda a N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1997, non potendolo trattare in questa sede.

mediata di un nuovo tipo di Stato, lo Stato federale europeo, ma bisognava divenire promotori nonché fautori del processo di progressiva integrazione tra gli Stati nazionali europei. Tale processo era tanto più urgente quanto necessario: i nuovi Stati nazionali europei si fondavano su “finzioni e menzogne” che li avrebbero condotti ad una “inevitabile decadenza”¹². È alla luce di tale processo di integrazione europea che bisogna leggere l’evoluzione delle forme di Stato, rectius: dei tipi di Stato, in Europa dal secondo dopoguerra ad oggi.

Nel periodo storico che va dal 1950 ad oggi, in particolare, sono stati avviati in tutta Europa processi di devoluzione¹³ di competenze che sono andati ben oltre le originarie previsioni costituzionali. Tali processi, basati sul principio di sussidiarietà, comportarono la cessione di quote di sovranità dall’ente centrale (Stato) a regioni ed enti locali (sussidiarietà verso il basso) oppure all’Unione Europea (sussidiarietà verso l’alto), rendendo così la sovranità nazionale vincolata sia da istituzioni di livello inferiore, che superiore e dunque ben lontana dalla visione di sovranità statale come *superiorem non recognoscens*. Ebbene, se sottoposto ad analisi critica, privata delle obnubilazioni del nazionalismo, questo modello organizzativo-governativo, non sembra oggi meno in crisi del precedente Stato totalitario.

Compreso che il nazionalismo competitivo ha portato agli orrori della seconda guerra mondiale ed alla distruzione dell’Europa occidentale così come la si conosceva prima delle due guerre, e che il federalismo è la via per risolvere il fallimento del cosiddetto “abbraccio mortale” tra Stato e nazione, non si è però proceduto alla creazione dello Stato federale come naturale seguito della Seconda Guerra mondiale – così come auspicato dal *Manifesto di Ventotene* – ma si sono invece creati nuovi Stati nazionali, certo sì retti da regimi costituzionali liberal-democratici a forte matrice sociale, con disposizioni costituzionali volte a tutelare minoranze, principio di uguaglianza, diritti civili e sociali, caratterizzati da limitazioni di sovranità verso istituzioni sovranazionali e regionali

¹² A. Spinelli, *Manifesto dei federalisti europei*, *op. cit.*: «ma se l’accusa che ogni uomo libero rivolge contro le tirannidi europee è nel fatto che esse si fondano sul terrore, ancor più grave è in un certo senso l’accusa che deve essere levata contro gli Stati democratici, perché essi sono rimasti i depositari di tutte le speranze di rinascita della libera civiltà europea e sono tuttavia condannati a una inevitabile decadenza in quanto si fondano ormai su finzioni e menzogne.»

¹³ Emblematico è il caso della Francia, un tempo paladina della sovranità indiscutibile ed accentrata delle funzioni dello Stato – vi era stato nei secoli solo un processo di decentramento amministrativo, che però rispondeva all’esigenza di controllo del territorio da parte di Parigi – oggi Stato caratterizzato dallo spiccato decentramento di molteplici funzioni, avviato forse verso un modello regionale.

e/o locali, ma pur sempre nazionali. Ebbene, questo nuovo modello di Stato-nazione¹⁴ evidentemente “gattopardesco” (cambiare tutto per non cambiare nulla: modificare profondamente le istituzioni statali, per non risolvere però i principali problemi che le affliggono), in luogo dei precedenti Stati-nazione, retti prima da monarchie costituzionali e parlamenti liberali e poi, in seguito alla crisi irreparabile delle istituzioni liberali, da governi autoritari e totalitari, sui quali si concentra la riflessione teorica dei primi federalisti intorno alla “crisi della civiltà”, è entrato anch’esso in crisi? E se sì, quali sono gli aspetti più evidenti (rectius: autoevidenti) di tale crisi della contemporanea forma di Stato nazionale europeo?

Certamente, anche tale forma di Stato liberal-democratica, costituzionale, a matrice sociale, caratterizzata per la costante presenza di istituzioni di decentramento verso il basso – talvolta lieve come in Francia e altre volte assai rilevante, come in Germania – e verso l’alto (Unione Europea) è in crisi; una crisi però assai diversa rispetto a quella messa in luce nel Manifesto di Ventotene, riferita agli stati totalitari europei (accentrati, basati sul mito della sovranità superiore non riconoscens, Stati etici) ma altrettanto vera e sincera, seppur meno evidente in quanto mascherata da “false soluzioni” come il metodo funzionalista.

Tale crisi è chiarissima nel caso di Stati di modeste dimensioni (in termini di superficie, popolazione e PIL) come i Paesi Baltici e gli Stati dell’Europa centro-orientale (Repubblica Ceca, Slovenia, Slovacchia, ecc.) in evidente difficoltà in un mondo sempre più globalizzato, con catene del valore sempre più ampie ed interdipendenti e mercati progressivamente più integrati¹⁵; ma è altrettanto evidente se ci riferiamo al caso italiano, nonostante l’Italia possa vantare una rilevante politica estera ed una capillare rete diplomatica. Basta, infatti, guardare alla produzione legislativa¹⁶ in Italia tra 2022 e 2023: sul totale delle leggi approvate, il peso dei decreti-legge convertiti è aumentato dalla XVII alla XVIII

¹⁴ Le graduali devoluzioni di sovranità che, come emerge dalla comparazione giurpubblicistica, hanno caratterizzato l’evoluzione degli Stati europei dal dopoguerra ad oggi, rientrano certamente nelle “false soluzioni” che con estrema lucidità Altiero Spinelli individua nel *Manifesto dei Federalisti Europei* del 1957 (*op. cit.*): “Le false soluzioni europee esprimono tutto il sostegno segreto dei profittatori delle sovranità nazionali e dei loro portaparola politici. Tutti costoro sanno che i loro Stati posseggono ancora l’apparenza ma non più la realtà della sovranità; sanno di non poter più padroneggiare i problemi né della politica estera e militare, né di quella economica e sociale; sanno che questi problemi sono già divenuti di dimensioni europee.”

¹⁵ N. Acocella, *Politica Economica e strategie aziendali*, Roma, Carocci, 2020.

¹⁶ Camera dei deputati - Osservatorio sulla legislazione, *La legislazione tra Stato, regioni e Unione europea - rapporto 2022-2023*, <https://temi.camera.it/leg19/macroArea/politiche-legislazione/comi-tatolegislazione.html?agenda=>.

legislatura, passando dal 21,9% al 33%. Inoltre, i decreti-legge vengono in larga parte approvati con il ricorso alla votazione della questione di fiducia che è stata posta, in almeno uno dei rami del Parlamento, nel 43,4% dei casi durante la XVII legislatura e nel 55,8% nel corso della XVIII. Si è fatto ricorso al voto di fiducia anche per l'approvazione delle leggi ordinarie: nel 12,5% dei casi nella XVII e nel 20,9% nella XVIII legislatura. Aumenta poi notevolmente il fenomeno della "confluenza" dei decreti-legge in altri decreti-legge, c.d. "effetto matrioska" che riduce formalmente il numero totale di decreti-legge, mentre il ricorso alla decretazione d'urgenza rimane un fenomeno in forte crescita. Talvolta si arriva perfino a convertire ben tre decreti-legge con un'unica legge di conversione. Da 17 casi di confluenza su 100 decreti-legge emanati nella XVII legislatura, si passa a 41 su 146 (il 28,8%) nella XVIII legislatura. Inoltre, il 30% delle leggi parlamentari risulta di ratifica di regolamenti europei e trattati internazionali (in questa percentuale sono tra l'altro escluse tutte le leggi di recepimento delle direttive europee).

Risulta inevitabile chiedersi dunque, alla luce di questi dati, quanto sia sovrano un Parlamento che legifera con così tanta difficoltà e quali possano essere le soluzioni. A questa domanda, è possibile rispondere da un lato con false soluzioni come la proposta di un "ritorno alle origini", ovvero meno Europa e meno autonomie locali, dall'altro proponendo invece di completare il processo di integrazione europea realizzando a pieno quelle istituzioni federali che sole possono arginare tale crisi europea. In effetti vi è una difficoltà evidente dello Stato nazionale a fare fronte ai grandi problemi del presente: tutela ambientale, regolazione della globalizzazione, gestione della politica estera ecc..

Lo Stato federale, in particolare, può essere definito come "un'organizzazione politica nella quale le attività di governo sono ripartite fra governi regionali e governo centrale in modo tale che a ogni tipo di governo siano attribuiti alcuni settori nei quali ha potere finale" (Riker)¹⁷ o ancora come un sistema in cui "la relazione tra il corpo legislativo la cui autorità si esercita sull'intero territorio e i corpi legislativi la cui autorità si esercita su parti del territorio, non è una relazione tra superiore e inferiore, (...) bensì tra partner coordinati" (Wheare)¹⁸.

¹⁷ Riker W. *Federalism*, in F.I. Greenstein and N.W. Polsby, *Handbook of Political Science*, Vol. 5, pp 93-172. Reading Mass., Addison-Wesley, 1975.

¹⁸ K.C. Wheare, *Che cos'è il governo federale*, in: MFE, Campagna per il governo europeo, *Studi per la riforma democratica della Comunità*, Pavia, EDIF, 1982. Questo saggio è stato originariamente pubblicato in: P. Ranson (Ed.), *Studies in Federal planning*, Londra, Macmillan, 1943, e ristampato da Federal Union nel 1948.

Il federalismo si contraddistingue dunque per un riparto delle competenze improntato al principio di sussidiarietà, che si accompagna necessariamente al principio di leale collaborazione.

Tale principio di sussidiarietà, introdotto dal Trattato di Lisbona nell'ordinamento europeo attraverso l'art. 5 TUE, è stato fin da subito presente nel pensiero dei fondatori del federalismo europeo: “gli Stati Uniti d'Europa sono la sola risposta che gli europei possono dare alla sfida che la storia lancia loro. (...) Federare l'Europa significa unire i popoli liberi d'Europa con un patto irrevocabile, in base al quale gli affari pubblici propri delle singole nazioni sono amministrati dai rispettivi Stati nazionali, secondo il genio particolare di ciascuna nazione, mentre gli affari pubblici di interesse comune sono amministrati da un governo comune. (...) il cittadino della federazione è insieme cittadino del proprio Stato nazionale e della federazione.”¹⁹

Compreso dunque che, anche se il processo di integrazione europea si trova ad uno stato molto avanzato, esso deve terminare con la compiuta costruzione di istituzioni federali, la domanda che ora sorge spontanea è: come realizzare tali istituzioni? Che poteri esse debbono avere? Che conformazione? Qui risponde Altiero Spinelli, in un testo del 1942 con un passaggio tanto breve quanto fondamentale: “I poteri di cui l'autorità federale deve disporre, sono quelli che garantiscono la fine definitiva delle politiche nazionali escludive. Perciò la federazione deve avere l'esclusivo diritto di reclutare e di impiegare le forze armate (le quali dovrebbero avere anche il compito di tutela dell'ordine pubblico interno); di condurre la politica estera; di determinare i limiti amministrativi dei vari stati associati, in modo da soddisfare alle fondamentali esigenze nazionali e di sorvegliare a che non abbiano luogo soprusi sulle minoranze etniche; di provvedere alla totale abolizione delle barriere protezionistiche ed impedire che si ricostituiscano; di emettere una moneta unica federale; di assicurare la piena libertà di movimento di tutti i cittadini entro i confini della federazione; di amministrare tutte le colonie, cioè tutti i territori ancora incapaci di autonoma vita politica.

Per assolvere in modo efficace a questi compiti, la Federazione deve

¹⁹ A. Spinelli, *Manifesto dei federalisti europei*, op. cit.. Si suggerisce di confrontare questo passaggio con l'art. 5 TUE: “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”.

disporre di una magistratura federale, di un apparato amministrativo indipendente da quello dei singoli Stati, del diritto di riscuotere direttamente dai cittadini le imposte necessarie per il suo funzionamento, di organi di legislazione e di controllo fondati sulla partecipazione diretta dei cittadini e non su rappresentanze degli Stati federati”²⁰. Qui troviamo in nuce tutte le tappe del processo di integrazione europea così come fino ad oggi si è compiuto e come esso deve continuare.

Lucidità che ritroviamo in un passaggio successivo del medesimo testo a proposito della dottrina economica che l’Europa avrebbe dovuto assumere nel secondo dopoguerra: “istituire un mercato comune fondato su una moneta unica e sulla libera circolazione degli uomini, delle merci, dei capitali, dei servizi; (...) intervenire con un fondo europeo per facilitare la riconversione dell’industria e il riadattamento dei lavoratori; (...) promuovere il pieno impiego; (...) il mercato comune europeo potrà essere realizzato solo se sarà inquadrato in un sistema di giustizia e di sicurezza sociale”. Senza dubbio, di quanto auspicato da Spinelli e dai federalisti europei tra gli anni Quaranta e Cinquanta del Novecento, il mercato unico è quello che più ha avuto successo e che, a partire dal Trattato di Maastricht del 1992, ha segnato le successive tappe dell’integrazione europea, in un modo differente da quanto auspicato dai federalisti europei. Infatti, il progetto di Spinelli si basava sul cosiddetto metodo costituzionalista, contrapposto al cosiddetto metodo funzionalista proposto dal Ministro degli Esteri francese Robert Schuman, su ispirazione del consigliere Jean Monnet, nella famosa dichiarazione del 1950²¹.

Lo strumento politico adatto a portare a compimento la battaglia per la federazione europea non sarebbe stato un partito²², poiché: “i partiti servono a mobilitare forze nazionali nel quadro nazionale al servizio della vita nazionale”²³ mentre invece i federalisti “non mirano a conquistare i governi nazionali, ma a creare il governo federale europe-

²⁰ A. Spinelli, *Gli stati uniti d’Europa e le varie tendenze politiche*, in: A. Spinelli, E. Rossi, *Problemi della Federazione europea*, Edizioni del Movimento per la Federazione europea, 1943, pp. 60-61.

²¹ Dichiarazione Schuman, 9 maggio 1950: “L’Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto.” https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_it.

²² N. Bobbio, *Il federalismo nel dibattito politico...*, *op. cit.*, pp. XXV-XXVI: “il movimento che sorge da quel manifesto non mira al partito nel senso proprio della parola (...) ma non intende neppure dar vita a un semplice movimento di opinione. Il federalismo dovrà essere d’ora innanzi pensiero ed azione”.

²³ Altiero Spinelli, *Il Manifesto dei Federalisti Europei*, *op. cit.*.

o”²⁴ ed è per questo che essi “non si propongono di mettersi in concorrenza con i partiti nazionali, nell’interferire nella loro azione, in tutti i campi che devono restare di competenza nazionale. Ma ogni volta che si tratta di questioni che sono abusivamente di competenza dello Stato nazionale, i federalisti contestano ai partiti nazionali la capacità stessa di occuparsene poiché essi non possono realizzare che soluzioni nazionali.”²⁵ Difatti “nei campi che devono restare nazionali, i federalisti non hanno una posizione propria. I federalisti vengono da ogni paese, da ogni famiglia spirituale, morale e religiosa che riconosca il valore della libertà umana, da ogni professione. I federalisti aspirano a essere costruttori di istituzioni e non capi di anime.”²⁶

In sintesi, tra il 1941 (*Manifesto di Ventotene*) e il 1957 (*Manifesto dei federalisti europei*) vengono delineati *in nuce* tutti i principali nuclei di azione dei militanti federalisti nella loro battaglia per la costruzione degli Stati Uniti d’Europa. Ancora oggi quelle considerazioni risultano valide ed effettivamente le attuali campagne del Movimento federalista europeo mirano al compimento di quanto in vita Spinelli non poté veder realizzato: politica di difesa comune, politica estera europea, politica fiscale comune. Non possiamo però ignorare i numerosissimi cambiamenti avvenuti dal 1986, data di morte di Spinelli, ad oggi. Il compito che ci attende è dunque quello di raccogliere le riflessioni di Spinelli e della “prima generazione” di militanti federalisti e ricontestualizzarle nell’odierno quadro politico. In pratica, dobbiamo comprendere i mutamenti della *situazione storica*²⁷ per inquadrare la *linea teorico-politica* in una *nuova strategia d’azione*, adatta al nuovo contesto sociale, economico, istituzionale.

Giacomo Brunelli

²⁴ *Ibid.*.

²⁵ *Ibid.*.

²⁶ *Ibid.*.

²⁷ N. Mosconi, *La battaglia per l’Europa: strategia e organizzazione*, I problemi della lotta politica nella società moderna – Nuova serie, n. 30, Pavia, EDIF, 1999. Con parziali modifiche, pubblicato anche in M. Albertini, *Una rivoluzione pacifica – Dalle nazioni all’Europa*, a cura di N. Mosconi, *Prefazione*, Bologna, Il Mulino, Biblioteca federalista, 1999.

AZIONE FEDERALISTA E COINVOLGIMENTO DELLA SOCIETA': UN APPROCCIO TERRITORIALE PER LA REALIZZAZIONE DELLA FEDERAZIONE*

Il tema trattato in questo contributo riguarda il ruolo culturale del federalismo organizzato nella società. Prima di arrivare al cuore della questione sono necessarie alcune premesse. Il processo di integrazione europea procede – nonostante evidenti limiti e contraddizioni – e il federalismo organizzato non appare più come la grande forza capace di indirizzare autonomamente il processo di integrazione verso un assetto federale come in passato. Occorre comunque distinguere tra processo di integrazione e processo federativo: si tratta di due questioni distinte. Il primo non porta necessariamente al raggiungimento di un assetto federale; il secondo, invece, riconosce l'imperativo e l'urgenza del raggiungimento di questa organizzazione istituzionale. Inoltre, da un lato il processo di integrazione ha certamente avvicinato lo stato delle cose all'ideale degli Stati Uniti d'Europa, depotenziando la percezione di necessità delle istanze poste dai federalisti; dall'altro lato, il processo di integrazione è tuttora gravemente incompleto e lascia irrisolte innumerevoli questioni sociali, economiche, democratiche e territoriali. In questo contesto, lo scarso senso d'urgenza e la ridotta attenzione verso le istanze del federalismo organizzato a livello europeo, pongono il serio rischio di un arresto del processo federativo, quando non di una sua retrocessione. Conseguentemente, la forza federalista è chiamata a ricoprire il ruolo di baluardo fondamentale in termini di avanguardia teorica e di proposta politica per un "salto" federale dell'Unione attuale. Questa propensione è da custodire e, affinché ciò possa accadere, occorrono non solo momenti di dibattito e riflessione congiunta, ma anche una certa apertura mentale e una predisposizione al dialogo che deve manifestarsi chiaramente nella vita interna al Movimento. Più idee ci sono, più queste vengono discusse ed elaborate collettivamente, maggiore è la possibilità di continuare a essere avanguardia.

* Rielaborazione dell'intervento alla riunione nazionale dell'Ufficio del Dibattito del Movimento federalista europeo tenutasi a Cagliari il 19-20 ottobre 2024 sul tema *Unione europea: un laboratorio per realizzare l'unità nella diversità*.

Inoltre, c'è un altro aspetto nevralgico: la necessità di sviluppare una rinnovata capacità all'interno del Movimento di osservare e comprendere la realtà odierna con lenti anche differenti da quelle usate fino alla fine del secolo scorso e all'inizio del secolo corrente. Il mondo continua a cambiare, le sfide si differenziano e moltiplicano, le relazioni sociali e politiche si ampliano e si intrecciano più che in passato. Tutto ciò deve essere tema di riflessione per il Movimento, perché il federalismo rimane l'unica cornice di senso e la sola prospettiva istituzionale percorribile attraverso la quale ipotizzare la gestione democratica di questa complessità. La riflessione qui proposta è, in effetti, limitata al vecchio continente, anche se con questa prospettiva eurocentrica si rischia di alimentare una forma di autoreclusione del pensiero del Movimento che ritengo potenzialmente dannosa e ingannevole. Come del resto lo è anche il fatto di credere che, istituita l'Europa federale, si possa successivamente costruire la Federazione mondiale sulla scia del successo ottenuto in Europa. Questo potrebbe accadere solo nel caso in cui, mentre si costruiscono gli Stati Uniti di Europa, ci si occupasse al contempo di conoscere a fondo le dinamiche del resto del mondo e le questioni che, volenti o nolenti, sono sfide globali. Se non vi è la propensione a considerare e lavorare anche a livello globale, la realizzazione di un assetto federale in Europa sarà sempre parziale, posizione del resto più volte sostenuta nei loro scritti da Albertini e altri federalisti italiani.

Ritornando al tema principale, è potenzialmente interessante capire se sia altrettanto dannoso e ingannevole credere che “fatta” la Federazione europea saranno “fatti” anche i cittadini federali. Per cittadini federali intendo cittadini che si riconoscano e abbraccino i principi costitutivi del federalismo. Un popolo europeo che assuma comportamenti federalistici¹ credo sia una legittima aspirazione per il nostro movimento. Forse le parole di Albertini a questo proposito rendono il quadro più chiaro: “se vogliamo evitare di elaborare teorie imprecise, che parlano dello Stato, della società, della libertà, della giustizia e così via senza riferirsi veramente alla realtà, dobbiamo far riferimento a modi di agire, a comportamenti umani. Se al contrario questa operazione non riesce, la teoria rimane vaga proprio per quanto riguarda i suoi rapporti con la realtà, ossia con l'azione umana nei suoi agenti, nel suo carattere e nei suoi fini, che risultano interpretabili a piacere nei più diversi modi.”²

¹ Interessante è l'analisi di D. Moro, *Federalismo e comportamenti federalistici*, Il Politico, 87 n. 1 (2022), pp. 71 ss..

² M. Albertini, *Il federalismo*, Il Federalista, 42 n. 2 (2000), pp. 89 ss., <https://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/saggi/593-il-federalismo>; consultabile anche in: N. Mosconi (a cura di), *Mario Albertini, Tutti gli scritti, IV 1962-1964*, Bologna, Il Mulino,

Ecco che si arriva al primo punto decisivo di questo contributo: capire se sia un interesse, o meno, del nostro Movimento contribuire alla formazione culturale della società che vivrà quella che noi tutti ci auspichiamo presto diventi la Federazione europea. Personalmente credo debba essere, in questo momento storico, una priorità del movimento, tanto quanto lo è la battaglia per la riforma dei trattati UE. In altre parole: cosa ce ne facciamo di tutto il pensiero federalista, anzi del sistema di pensiero politico federalista – per non dire dell’ideologia in termini albertiniani – quando limitiamo l’azione e, in parte il pensiero, del Movimento alla costituzione di un assetto federale a livello continentale?

Sia chiaro, la realizzazione di un vero assetto federale europeo rimane una priorità assoluta. Tuttavia, si tratta di una condizione necessaria, ma non sufficiente anche solo al mantenimento della pace o alla realizzazione del progresso sociale in Europa. Non vi è alcuna garanzia che l’istituzionalizzazione di un reale assetto federale europeo porti spontaneamente alla realizzazione di una società federale europea. Proprio per questo, credo che riprendere i tre aspetti costituenti del pensiero federalista secondo Albertini sia fondamentale: (1) un aspetto di valore, cioè la pace universale; (2) un aspetto di struttura, cioè la teoria dello Stato federale; (3) un aspetto storico-sociale, vale a dire lo stadio di sviluppo corrispondente ad una società pluralistica e aperta all’interdipendenza.

L’aspetto storico-sociale, in particolare, sembra sottolineare il fatto che non vi sia automaticità tra realizzazione dell’assetto federale (aspetto di struttura) e costruzione di una società coerente con l’istituzione creatasi. Mi pare dunque interessante chiedersi: Cosa farsene, allora, di tutto il corredo di analisi teorica e valoriale del federalismo se, mentre ci battiamo per la costituzione di una vera federazione in Europa, non cogliamo la necessità della contemporanea maturazione di una cultura federalista tra i futuri cittadini di questa federazione?

Questo quesito apre al dibattito in merito al consenso rispetto alla realizzazione di un assetto federale, ma soprattutto ci spinge a chiederci quale debba essere il ruolo dei federalisti nella costruzione di questo consenso nella società. Non è sicuramente una questione semplice da affrontare, anzi. Permane, tuttavia, la necessità di non tralasciare l’imperativo di un processo federativo che sia radicalmente democratico e non si tratti di un’imposizione – più o meno marcata – proveniente dall’alto.

In effetti, il principio di partecipazione democratica è fondativo e imprescindibile della cultura politica e militante dei federalisti, ne deriva che non ci si possa esimere dalla costruzione, non tanto del consenso in senso stretto, quanto di una cultura condivisa a livello continentale capace di sostenere politicamente la realizzazione di un effettivo assetto federale. A questo proposito, credo che sia importante fare riferimento alle posizioni in questo ambito di studiosi del federalismo tra i più qualificati.

Albertini in una sua riflessione in merito al terzo aspetto costitutivo del federalismo dice: “Si tratta di un aspetto essenziale perché ogni comportamento umano che dà luogo a una certa organizzazione dei rapporti politici non può manifestarsi senza che ci sia nella società e in una certa fase storica una base che permetta la sua diffusione e il suo consolidamento.”³

Altrettanto interessante è la posizione in merito al ruolo culturale del federalismo di Spinelli: “Applicare il federalismo come principio è semplicissimo. Interpretare il federalismo come un elemento di spiegazione del processo culturale, ecc. è difficilissimo, e questa è la cosa da fare. Quando ci saranno i federalisti si farà la Federazione europea e poi quella mondiale.”⁴

Infine, proprio in merito al ruolo dei federalisti Albertini, nel 1980, si esprime così: “i federalisti possono modificare la situazione di potere – e costituire una forza politica di iniziativa anche se non di esecuzione – solo facendo delle loro sezioni, in ogni città e comunità, dei centri di elaborazione culturale, di dialogo e di agitazione di idee, intervenendo così negli ambienti sociali di base nei quali si formano gli orientamenti politici.”⁵ Poco dopo aggiunge: “È del tutto naturale che ci siano resistenze di fronte a questo impegno politico-culturale. Ma quando si giunge a credere che bisogna separare la teoria dalla pratica bisogna sia chiedersi se ciò è possibile quando si tratta di costruire un mondo nuovo, sia tener presente che in passato tutte le forme nuove di pensiero politico (...)

³ *Ibid.*, pp. 253-254.

⁴ Citato da: M. Albertini, *Politica dei quadri e linea politica generale*, Il Dibattito Federalista, 3 n.3 (1987), pp. 64 ss; consultabile anche in N. Mosconi (a cura di), *Mario Albertini, Tutti gli scritti, IX 1985-1995*, Bologna, Il Mulino, pp. 224 ss., in particolare a p. 234, http://www.fondazionealbertini.org/sito/index.php?option=com_content&view=article&id=117:tutti-gli-scritti-1985-1995-anno-1987&catid=10:mario-albertini.

⁵ M. Albertini, *Politica e cultura nella prospettiva federalista*, Il Federalista, 22 n. 3 (1980), pp. 156 ss., <https://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/saggi/723-politica-e-cultura-nella-prospettiva-del-federalismo>; consultabile anche in: N. Mosconi (a cura di), *Mario Albertini, Tutti gli scritti, VIII 1979-1984*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 311 ss., in particolare a p. 321, http://www.fondazionealbertini.org/sito/index.php?option=com_content&view=article&id=103&catid=10.

riuscirono a rinnovare la politica solo rinnovando la cultura. È solo con l'unità di teoria e pratica che si possono risolvere problemi nuovi. Per questa ragione bisogna allargare lo sguardo, e chiedersi anche se questa unità non è proprio ciò che tutti gli uomini devono cercare di acquisire visto che la situazione impone al genere umano di sviluppare la capacità di decidere della sua sopravvivenza e del suo destino. È vero che un gran numero di uomini è ancora molto lontano da questa possibilità culturale. Ma si tratta di stabilire se non sia necessario proporsi sin da ora questo obiettivo, per difficile e lontano che sia.”⁶

Da questi estratti, pare evidente che vi sia una missione culturale che il federalismo deve abbracciare nel momento in cui si batte per la costituzione di un nuovo potere politico. Di fatto alla battaglia politica si affianca l'impegno culturale.

La riflessione in merito all'aspetto storico-sociale che caratterizza il federalismo in quanto pensiero politico attivo e quella relativa al ruolo culturale del federalismo organizzato si intrecciano indissolubilmente con l'evidente rischio di una proliferazione del nazionalismo europeo, soprattutto al di fuori del MFE, ma in alcuni casi purtroppo anche al suo interno. Per nazionalismo, in questo caso, si intende la cultura politica della divisione del genere umano, che educa all'odio dello straniero, che esalta e giustifica la violenza. Nel nazionalismo europeo, quindi, bisogna pensare a un processo che vede l'estensione di questa cultura che – dopo essersi radicata e formata a livello degli Stati-nazione – rischia di evolversi a livello sovranazionale portando all'affermazione di concetti quali “Europa fortezza” oppure “Europa nazione” riproducendo le stesse dinamiche verso cui il federalismo per natura si oppone. Questo fenomeno è tutto fuorché la realizzazione dei presupposti di emancipazione, uguaglianza e pacificazione al cuore del pensiero federalista. Si tratta di una visione distorta e pericolosa del ruolo dell'Europa ed è proprio il frutto di un mancato attecchimento del portato culturale del pensiero federalista a livello della società. Per evitare che questa attitudine proliferi, è necessario prevenire ed educare, formare al pensiero federalista – inteso nelle sue molteplici componenti – ribandirne il portato culturale, cercando di raggiunger più cittadini possibile. Questo è un altro dei compiti decisivi del federalismo organizzato, non tanto per la sua opportunità strategica di breve-medio termine, quanto per la valenza culturale di una coscienza sociale europea coerente con i principi democratici e il rispetto della diversità.

Inoltre, a mio avviso, a questo scopo ci sono due principi che occor-

⁶ *Ibid.*, p. 323.

re riscoprire, o per essere più precisi rivalutare. Si tratta del principio di sussidiarietà – che di fatto stenta a concretizzarsi in un'Europa non ancora federale come l'odierna UE – e quello di solidarietà territoriale che invece è ben lontano dal realizzarsi e che, anche in una cornice federale, non è semplicemente una questione istituzionale o amministrativa, ma un elemento valoriale decisivo. Se il federalismo militante si riconosce in questi due principi e lavora per realizzazione dei presupposti affinché questi principi siano rispettati in un nuovo assetto istituzionale europeo, allora non potrà esimersi dal coltivare anche l'impegno per una cultura federalista che sia viva nella società e nei territori affinché questi principi vengano interiorizzati come legittime e necessarie aspirazioni di una rinnovata cittadinanza europea.

Tutto questo per dire che il gioco non si gioca solo a Bruxelles, nelle capitali, nelle segreterie di partito, attraverso le liste elettorali o nei luoghi del potere amministrativo a qualsiasi livello. La partita per la Federazione europea si gioca nella società nel suo insieme, si gioca con la cittadinanza, con le associazioni e, soprattutto, sui territori con i più giovani. Dirò di più, la partita la si vince, invece, con l'astuzia del pensiero e con un ingente sforzo culturale. Riprendendo quanto detto da Roberto Castaldi in un precedente intervento durante questo Ufficio del Dibattito, l'impegno del federalismo organizzato deve avere come obiettivo quello di: “aiutare la gente a capire che è più utile prendere la strada più difficile rispetto a quella più facile”. Più gente la pensa come noi più c'è possibilità da una parte che si crei una vera federazione europea e, dall'altra, che questa regga le sfide della complessità grazie a una maggiore consapevolezza e una cultura europee fondate sui principi cardine del nostro pensiero. Non si tratta di una campagna acquisti, di un tesseramento a tappeto, quanto più di un'azione di disseminazione territoriale del nostro pensiero in tutti gli spazi che possano esserci concessi, senza alcuna valutazione di opportunità politica o valenza strategica, ma semplicemente per il valore culturale intrinseco che il nostro pensiero possiede e che non possiamo permetterci di smarrire nella complessità di un mondo sempre più instabile.

Colgo l'occasione per ricordare l'intervento sempre durante questo Ufficio del Dibattito di Alberto Majocchi che nelle sue conclusioni ha affermato la necessità di “creare un movimento d'opinione” con le nostre attività. Non possiamo più credere di essere nel mondo di ieri e che il nostro ruolo di *élite* intellettuale di minoranza possa sostenere da solo tutto il peso della trasformazione che la creazione degli Stati Uniti di Europa presuppone; abbiamo bisogno di alleati forti che sappiano crea-

re consenso e scuotere le coscienze. Alcune delle lotte di questi potenziali alleati non sono lotte a noi estranee, sono lotte che senza la nostra visione istituzionale perdono di senso e rimangono pura utopia, ne cito alcune: la lotta ambientalista, quella per l'abolizione degli armamenti atomici, quella per la tassa sui miliardari e molte altre ancora. L'impegno in questo senso è gravoso e non semplice, ma potrebbe rilevarsi una strategia funzionale al perseguimento dei nostri obiettivi in Europa, nel mondo e soprattutto con i cittadini nei territori.

Ne consegue che l'attività del federalismo organizzato non può che continuare a essere duplice: da una parte la lotta per la costituzione di un nuovo potere (la Federazione europea/mondiale); dall'altra, l'impegno culturale per l'emancipazione del pensiero federalista e l'affermazione dei suoi elementi valoriali fondativi nel tessuto sociale della futura cittadinanza federale. La propensione avanguardistica e culturale federalista deve necessariamente fare i conti con la realtà sociale. Ciò può avvenire solo con un parallelo processo di sviluppo del consenso attorno alle proposte dei federalisti. La creazione, o per meglio dire l'emergere, del consenso nella cittadinanza europea rispetto a quanto proposto dai federalisti è la grande sfida odierna. Non vi può essere realizzazione completa del disegno istituzionale e sociale federalista in assenza di una consapevolezza condivisa rispetto agli aspetti di valore federalisti (pace, cosmopolitismo e comunitarismo), ai principi democratici e al primato del diritto come mezzo per dirimere le controversie a ogni livello dall'individuo al mondo. Ciò che è fondamentale sottolineare, ancora una volta, è che non vi è alcuna concorrenza tra l'azione per la costruzione di un potere politico nuovo (federazione europea e, in prospettiva, mondiale) e l'azione per lo sviluppo di una società federalistica, sono processi gemelli e paralleli. L'uno necessità dell'altro sia per la propria piena realizzazione, sia per la propria sopravvivenza. Non riconoscere la sincronicità di questi processi condanna il federalismo come pensiero politico e i federalisti come soggetto militante all'insignificanza in termini di rivendicazione politico-istituzionale e all'incoerenza rispetto alle fasi dei processi storico-sociali in atto.

Concludo con un auspicio: quello di ritornare a leggere e attualizzare il pensiero di chi ci ha preceduti senza la presunzione di sapere come questi debbano essere letti o interpretati, ma più semplicemente con il desiderio di trovarci qualcosa di utile a comprendere meglio il nostro di tempo – nonostante le differenze e i cambiamenti – e a immaginare il futuro.

Gabriele Casano

Riferimenti generali:

- D. Moro, *Federalismo e comportamenti federalistici*, Il Politico, 87 n. 1 (2022).
- M. Albertini, S. Pistone, *Il federalismo, la ragion di stato e la pace*, Quaderni di Ventotene, n.4 (2001).
- F. Rossolillo, *Federalismo ed emancipazione umana*. Il Federalista, 32 n. 2 (1990), pp. 113 ss., consultabile anche in: G. Vigo (a cura di) *Francesco Rossolillo, Senso della storia e azione politica*, vol. I, *Il senso della storia*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 659 ss., http://www.fondazionealbertini.org/sito/index.php?option=com_content&view=article&id=136:il-senso-della-storia&catid=12:francesco-rossolillo.
- M. Albertini (1988), *L'organizzazione e il nuovo modo di fare politica*, in N. Mosconi (A cura di), *Mario Albertini, tutti gli scritti, IX 1985-1995*, Bologna, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 321 ss., http://www.fondazionealbertini.org/sito/index.php?option=com_content&view=article&id=118:tutti-gli-scritti-1985-1995-anno-1988&catid=10:mario-albertini.
- M. Albertini, *Il nostro lavoro per il federalismo*, Il Federalista, 29 n. 1 (1987), pp. 3 ss., <https://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/editoriali/347-il-nostro-lavoro-per-il-federalismo>; consultabile anche in: N. Mosconi (a cura di), *Mario Albertini, tutti gli scritti, IX 1985-1995*, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 267 ss., http://www.fondazionealbertini.org/sito/index.php?option=com_content&view=article&id=117:tutti-gli-scritti-1985-1995-anno-1987&catid=10:mario-albertini.
- M. Albertini, *Due poli per la politica culturale del MFE*, Il Dibattito Federalista, 3 n.1 (1987) pp. 1 ss., consultabile anche in N. Mosconi (A cura di), *Mario Albertini, tutti gli scritti, IX 1985-1995*, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 207 ss., http://www.fondazionealbertini.org/sito/index.php?option=com_content&view=article&id=117:tutti-gli-scritti-1985-1995-anno-1987&catid=10:mario-albertini.
- M. Albertini, *Politica dei quadri e linea politica generale*, Il Dibattito Federalista, 3 n. 3 (1987), pp. 64 ss., consultabile anche in: N. Mosconi (A cura di), *Mario Albertini, tutti gli scritti, IX 1985-1995*, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 223 ss., http://www.fondazionealbertini.org/sito/index.php?option=com_content&view=article&id=117:tutti-gli-scritti-1985-1995-anno-1987&catid=10:mario-albertini.
- M. Albertini, *Messaggio ai giovani partecipanti al Seminario di Ventotene*, L'Unità Europea, n. 103-104 (1982), consultabile in: N. Mosconi (a cura di), *Mario Albertini, Tutti gli scritti, VIII 1989-1974*, Bologna, Il Mulino, pp. 621 ss., http://www.fondazionealbertini.org/sito/index.php?option=com_content&view=article&id=106&catid=10.
- M. Albertini, *Politica e cultura nella prospettiva federalista*, Il Federalista, 22 n. 3 (1980), pp. 156 ss., <https://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/saggi/723-politica-e-cultura-nella-prospettiva-del-federalismo>; consultabile anche in: N. Mosconi (a cura di), *Mario Albertini, Tutti gli scritti, VIII 1979-1984*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 311 ss., http://www.fondazionealbertini.org/sito/index.php?option=com_content&view=article&id=103&catid=10.

I problemi dell'azione

Il Comitato federale del Movimento federalista europeo, nella riunione del 16 dicembre 2024 a Roma, alla luce dell'elezione di Trump alla presidenza degli Stati Uniti e dell'aggravarsi della situazione internazionale, ha discusso il lancio di una nuova fase della Campagna per la convocazione della Convenzione per la riforma dei Trattati sulla base di un documento presentato dal Presidente e dalla Segretaria generale. Di seguito, ne pubblichiamo la Premessa politica.

È TEMPO DI FARE GLI STATI UNITI D'EUROPA

Il quadro politico dopo la rielezione di Trump.

La rielezione di Trump alla Casa Bianca cambia il quadro politico in modo radicale. Gli USA si preparano ad una svolta profonda nella politica interna e in quella internazionale rispetto al passato anche recente. Per l'Europa lo scenario che si prospetta non è più quello di doversi confrontare con un'Amministrazione americana che persegue i propri interessi anche a discapito dell'UE (come è stato con Biden sul piano economico, ad esempio con l'IRA, o su quello commerciale, con la conferma dei dazi che aveva istituito Trump). Non è neanche più il fatto che gli USA spostino il baricentro del proprio interesse verso il Pacifico e cerchiano di diminuire il proprio contributo per la sicurezza e la stabilità europea, chiedendo maggiore impegno agli europei. Con Trump, che questa volta ha un enorme potere, si inaugura una nuova era che mette fine all'obiettivo (per quanto perseguito in modo sempre meno efficace) di costruire un ordine mondiale fondato sulle regole e sul multilateralismo. Un quadro in cui gli Stati Uniti sono fautori di un nazionalismo aggressivo e del confronto di potenza puro, in cui il Presidente si propone di indebolire la forza del governo federale, di deregolamentare al massimo l'economia e la finanza, in cui anche l'auto-

nomia della Federal Reserve si ritroverà minacciata, e in cui si esaltano e si promuovono i peggiori istinti e comportamenti, fomentando odio, paura, razzismo, maschilismo.

In questo nuovo contesto l'UE è in forte pericolo. È difficile prevedere se e quando si troverà da sola a fronteggiare l'aggressione di Putin e in generale la questione della propria sicurezza, ma quello che è certo è che questo momento rischia di arrivare nel modo peggiore, ossia con la Russia che minaccia o addirittura aggredisce un Paese membro dell'UE. Sappiamo bene che l'UE è del tutto impreparata, che recuperare il suo ritardo tecnologico, industriale, logistico richiede tempi incompatibili nel caso in cui si dovesse trovare da sola contro l'aggressione russa, senza più il pieno sostegno americano all'interno della NATO. Allo stesso modo è praticamente certo che Trump accelererà sull'IA e non lo farà con attenzione all'utilizzo etico delle nuove tecnologie; anche in questo ambito, pertanto, il ritardo e la dipendenza europea sono altrettanto pericolosi. Un'altra arma nelle mani di Trump saranno i dazi che andranno a colpire i settori maturi in cui l'UE è forte e in cui esporta negli USA; in generale, le misure di politica commerciale della nuova Amministrazione rischiano di mettere in ginocchio un'economia fortemente esportatrice come è quella europea. Tutto questo si inserisce in un nuovo corso americano in cui l'Unione europea, proprio come Mercato unico, viene vista come un ostacolo da eliminare sulla via di un'egemonia che non vuole confrontarsi con un interlocutore capace di reagire. La coincidenza di interessi tra Trump e Putin in questo è, ancora una volta, particolarmente pericolosa. Da parte statunitense, sicuramente ci sarà il tentativo di usare il proprio enorme potere per trattare bilateralmente con i singoli Stati europei e dividere il fronte europeo per indebolirlo; ed è proprio Draghi che spiega bene come le politiche commerciali estere nazionali degli Stati membri vadano già oggi – in assenza di pressioni politiche, come semplice miope tentativo di perseguire i propri interessi particolari – a sminuire l'impatto delle politiche decise a livello europeo.

La situazione europea.

L'Unione europea è da tempo in declino e inadatta a proteggersi e svilupparsi nel nuovo quadro mondiale in cui sono venute meno le condizioni favorevoli su cui aveva scommesso (il terzetto composto dallo sbocco del mercato cinese per le esportazioni, dall'energia a basso prezzo dalla Russia e dalla sicurezza garantita dagli americani). I segnali dell'insoddisfazione degli stessi europei verso l'UE sono presenti da

tempo, dai tempi della crisi finanziaria ed economica a partire dal 2010 e dall'esplosione della questione migratoria: tutte crisi che hanno fatto perdere consenso verso il progetto europeo, oltre a minare la democrazia a livello nazionale. Di fronte a questa debolezza dell'UE e del suo modello tecnocratico (per usare la definizione di Draghi, che sempre ci ricorda la necessità di superarlo, perché ormai del tutto inadeguato) c'è stata una reazione interna all'UE: da parte degli Stati membri prima reagendo uniti di fronte alla sfida della Brexit, sostenendo lo sforzo delle istituzioni europee a non cedere ai ricatti britannici, poi con il COVID, accordando alla Commissione un potere di rappresentanza per l'acquisto comune dei vaccini sostanzialmente non previsto nei Trattati, e poi facendo la prima scelta di solidarietà attraverso un debito comune e varando il *Next Generation EU*. I governi però non hanno mai saputo prendere in considerazione una riforma dei Trattati per creare una sovranità europea condivisa, e mantenendo l'UE debole politicamente hanno lasciato spazio alla crescita delle forze nazionaliste e illiberali che disgregano l'Unione dall'interno.

Da parte loro le istituzioni europee hanno colto invece l'occasione della Conferenza sul Futuro dell'Europa promossa da Macron per aprire un dibattito senza tabù sul futuro dell'UE e arrivare, con il coinvolgimento diretto dei cittadini europei, a proporre una radicale revisione del sistema politico-istituzionale europeo. Il Parlamento europeo, per la prima volta dopo il Progetto di Trattato promosso da Spinelli quarant'anni fa, ha lavorato sulle conclusioni della CoFoE per proporre una radicale modifica dei Trattati, in grado di avviare la nascita di un'Unione federale, ed è riuscito a farla arrivare sul tavolo del Consiglio europeo, in base alle procedure previste dai Trattati. Da parte sua, la Commissione europea di Ursula von der Leyen, che sembra consapevole della necessità di un rafforzamento dei poteri delle istituzioni europee, ma è stata finora bloccata dall'opposizione degli Stati, ha lavorato su questo fronte commissionando un rapporto sul completamento del Mercato unico, affidato a Enrico Letta, che ha mostrato i passi ancora da fare persino per rendere davvero efficiente il Mercato europeo, e due rapporti, uno sulla competitività, l'altro sulla sicurezza, a personalità riconosciute per la loro autorevolezza (Draghi e Niinistö), nella consapevolezza che avrebbero certificato non solo la necessità di cambiare passo nelle politiche europee, ma anche l'urgenza di ripensare e modificare l'intero sistema decisionale e finanziario dell'UE.

Di fronte alla necessità di reagire al nuovo quadro creato dall'elezione di Trump, l'UE e i suoi Stati membri hanno dunque ormai a di-

sposizione tutti gli strumenti per capire i punti di debolezza del sistema europeo e per affrontarli. Ora è essenziale che anche nei governi nazionali più avanzati in merito alle posizioni europee si affermi la consapevolezza che è venuto il momento, se gli europei vogliono garantirsi la sicurezza e riguadagnare la competitività perduta, di elaborare una strategia complessiva (multi-politica, come la definisce Draghi) dotandosi di strumenti europei adeguati di governo e di finanziamento per mettere in atto le politiche necessarie. Questo passaggio è impossibile che avvenga inizialmente con il consenso di tutti i 27 Stati membri, e questo significa che l'UE deve anche predisporre a strutturarsi su diversi livelli di integrazione. Vi rimandiamo a questo proposito al Quaderno federalista 1-2024 sul rapporto Draghi *Cosa serve all'Unione europea per fermare il declino e riprendere controllo del proprio destino*¹.

Il nostro ruolo.

Nel corso del processo europeo, in molte occasioni i federalisti hanno dovuto portare avanti battaglie anche di lungo periodo da soli. Oggi la situazione è radicalmente diversa. A fronte della palese, totale inadeguatezza dei singoli Stati europei nel nuovo quadro mondiale, l'Europa stessa deve saper affrontare sfide esistenziali che minacciano di distruggere la sua democrazia e la sua libertà, insieme all'intero edificio dell'UE, e deve farlo subito, senza poter più procrastinare le decisioni. Nel frattempo, il federalismo di Spinelli e Albertini – il federalismo dei federalisti organizzati – è tornato ad essere il punto di riferimento quando si pensa davvero al cambiamento che serve all'Europa. Questo è un merito del nostro lavoro, come MFE e come UEF – che ha potuto emergere grazie al processo innescato dalla CoFoE che le nostre organizzazioni hanno saputo egemonizzare sul piano politico – che dobbiamo avere in mente, per capire i fatti e il processo in corso.

Oggi quindi rimane immutato il nostro ruolo di avanguardia per identificare i punti precisi che trasformano la situazione di potere da nazionale a europea e per indicare la via per realizzarli; ma non siamo più soli o isolati, abbiamo contagiato la componente più avanzata e consapevole all'interno delle istituzioni europee e delle forze politiche pro-europee. Lo dimostrano da un lato il fatto che all'interno del PE il Gruppo Spinelli si batte con noi (e grazie a noi) per portare anche il nuovo Parlamento a ribadire la richiesta della riforma dei Trattati – in-

¹ MFE, *Il rapporto Draghi sulla competitività europea – Cosa serve all'Unione europea per fermare il declino e riprendere il controllo del proprio destino*, Quaderni federalisti, <https://www.mfe.it/port/index.php/partecipa/campagna-per-la-convenzione-europea/memorandum-quaderni-della-campagna>; pubblicato anche in: *Il Federalista*, questo numero, p. 153..

fluendo sui partiti, tanto che per la prima volta è stato concordato per iscritto un patto di legislatura tra le tre maggiori forze pro-europee che include l'impegno per la riforma dei Trattati –; e dall'altro, il fatto che la Commissione basi la sua agenda su due rapporti sulla competitività e la sicurezza che dimostrano come il problema dell'UE sono il modello tecnocratico che deve essere sostituito da quello politico, la frammentazione e l'insufficiente integrazione, la mancanza di una testa politica sovra-nazionale. In questo momento, soprattutto per la reazione innescata dal ritorno di Trump alla Casa Bianca, non ci sono strategie da inventare; bisogna solo continuare a sostenere quello che è già in campo, e fare in modo che il potere costituito con la sua inerzia e il suo istinto a preservarsi non trovi la forza di dirottare il processo su false soluzioni (come le cosiddette unioni dell'energia, o della difesa, sia inadeguate per dotare l'UE di una propria autonomia strategica che si può raggiungere solo mettendo in campo tutta una serie di “multi- politiche” – basti pensare alla necessità di costruirle nel quadro di una vera politica estera europea –; sia irrealistiche da creare senza un cambio dei Trattati). Il dibattito, sia europeo sia nazionale tra le forze europeiste, del resto si sta già sviluppando attorno all'esigenza di un cambio radicale di paradigma dell'UE e alla necessità di costruire una sovranità democratica europea, come ci dicono la risoluzione del Parlamento europeo, i rapporti di Draghi e Niinistö e le stesse reazioni di governi più avanzati.

Questo cambiamento profondo – che deve portare l'UE ad avere natura statale, pur nella sua specificità politica e istituzionale di Unione federale, dotandosi di un governo democratico e autonomo nelle sue competenze – è dunque il punto da tenere per indirizzare le forze pro-europee sul terreno corretto. Questo non significa che la Convenzione sarà necessariamente il primo passo. Da un lato, l'urgenza di rivedere i meccanismi di finanziamento comuni per reperire nuove risorse non disponibili a livello nazionale potrà spingere a cercare di fare nuovo debito europeo “dedicato”, per potenziare l'industria della difesa o altri settori tecnologici strategici, piuttosto che per recuperare il *gap* di produttività o per accompagnare la decarbonizzazione e renderla sostenibile; e magari su questo si registrerà la frattura del quadro a 27. Può darsi che la Commissione – chiamata dal Consiglio europeo a presentare entro la prima metà del prossimo anno proposte sulla riforma della governance europea in preparazione all'allargamento, insieme a misure per affrontare la questione della competitività e della sicurezza – abbia la capacità di avanzare proposte importanti, che potrebbero anche spaccare gli Stati e spingere il gruppo più avanzato ad andare

avanti. D'altro lato, è molto probabile che presto ci si trovi di fronte agli sbandamenti di alcuni Stati membri, che cercheranno rapporti privilegiati con l'Amministrazione Trump mettendo a rischio la coesione europea; anche in questo caso potrebbe esserci una reazione dei governi più ancorati ai valori europei che potrebbero reagire con avanzamenti comuni su determinati strumenti.

La questione, però, in queste ipotesi, rimane che questi strumenti devono essere portati all'interno di un nuovo quadro giuridico perché siano sostenibili, e il fatto di avere a disposizione la possibilità di avviare la Convenzione con tutti i suoi pregi resta il punto decisivo. Per questo, come fece Spinelli con la CED, noi non ci battiamo perché i governi si orientino verso qualche proposta o strumento intergovernativo, dato che questa è la cosa che sono per loro natura portati a fare; noi mobilitiamo le forze vive della società per creare coscienza che la soluzione è il passaggio all'unione politica federale, e che è questa la richiesta che deve partire dal basso per incontrare chi questa battaglia – più o meno palesemente – la sta facendo nelle istituzioni.

Come MFE avremo un ruolo importante da svolgere anche in Italia. Il nostro governo, con le sue ambiguità non risolte, ma, anzi, approfondite, è a rischio in questa nuova fase che si apre. Dobbiamo monitorare e denunciare, e spronare le opposizioni ad usare la questione europea come terreno di confronto e di critica privilegiato, anche in vista della possibilità di un prossimo coinvolgimento del Parlamento italiano nella battaglia sulla riforma dell'UE.

Stefano Castagnoli
Luisa Trumellini

È TEMPO DI FARE GLI STATI UNITI D'EUROPA* **Per la pace, la democrazia, la libertà in Europa e nel mondo**

L'appuntamento del XXXII Congresso nazionale del MFE, inizialmente anticipato per riallineare il nostro calendario interno alla tradizione di svolgere i Congressi in primavera, cade in realtà in un momento politico particolarmente rilevante, che coincide con l'avvio della nuova presidenza Trump, e i cambiamenti che questa introduce.

Le prime manifestazioni prepotenti del progetto MAGA, con le posizioni espresse da Trump per presentare la sua presidenza, unite al “protagonismo” in Europa di Elon Musk, mostrano la straordinaria accelerazione che la nuova Amministrazione USA tenterà di imporre al mondo, abbandonando completamente la tradizionale politica estera americana dal secondo dopoguerra in poi e portando gli Stati Uniti ad assumere una nuova postura internazionale molto più aggressiva e con mire di natura imperiale. Per l'Europa, che ha costruito la sua *partnership* strategica con gli USA proprio sulla base delle scelte internazionali degli Stati Uniti a seguito della Seconda guerra mondiale, è l'avverarsi di un incubo; non avendo mai voluto diventare autonoma, nel momento in cui da parte americana questa alleanza viene completamente ripensata e diventa volontà di dominio, la preoccupazione principale degli Stati europei è come riuscire a mantenere, in ogni caso, la protezione degli USA, senza la quale gli europei sono totalmente indifesi.

Parallelamente, le forze populiste, nazionaliste, illiberali guadagnano terreno negli Stati europei mettendo in discussione la tenuta della democrazia e l'ancoraggio al progetto europeo. Sono in parte il prodotto sia della crescente polarizzazione che si approfondisce all'interno delle società occidentali minandone ulteriormente la coesione, sia dell'infiltrazione sempre più penetrante ed efficace delle ingerenze dei diversi nemici della democrazia. Sono forze che la vittoria di Trump rende ancora più pericolose, oltre che più potenti, e che mirano a svuotare dall'interno lo Stato di diritto e l'Unione europea. Forze contro cui l'UE non ha possibilità di intervento, dati lo strapotere degli Stati membri, le poche competenze esclusive e la mancanza di poteri autonomi di

* Si tratta delle tesi pre-congressuali redatte dal Presidente, Stefano Castagnoli, e dalla Segretaria generale, Luisa Trumellini, in vista del 32° Congresso del Movimento federalista europeo che si svolgerà a Lecce dal 28 al 30 marzo 2025.

Commissione e Parlamento europeo; e che, anche se la coalizione delle forze che sostiene la Commissione europea è democratica ed europeista, si stanno rafforzando anche nelle istituzioni europee.

Nell'autunno del 2023, nel preparare il nostro dibattito pre-congressuale, la presentazione delle tesi evidenziava come “ad un anno e mezzo dal ritorno della guerra in Europa, in uno scenario internazionale drammatico e di grande incertezza (...), l'Unione europea è chiamata a sfide nuove, che rendono centrali le scelte politico-istituzionali che farà in questi prossimi due-tre anni. Federalismo e confederalismo (ossia immobilismo rispetto agli equilibri attuali) sono le due alternative sul campo, e questa volta sarà una partita decisiva per le sorti del nostro continente e del mondo”. In questo anno e mezzo abbiamo avuto un'azione coraggiosa del Parlamento europeo scorso, che ha avviato la riforma dei Trattati, una capacità da parte di alcune forze all'interno del PE di ribadire la posizione, un appoggio a parole della Commissione europea, e una totale chiusura da parte dei governi nazionali (e di conseguenza del Consiglio europeo), che sono i “padroni dei Trattati” e quindi sovrani rispetto ai passi da compiere per il futuro dell'Unione europea.

La conseguenza, come avevamo paventato, è stato l'immobilismo – nonostante l'irrompere nel dibattito europeo dei rapporti Letta, Draghi e Niinistö – di cui si sono alimentati il nazionalismo e l'estremismo. Così, il “combinato disposto” del ritardo tecnologico e industriale, della dipendenza dall'esterno sul piano della sicurezza – dagli armamenti, alla logistica, alla tecnologia –, delle problematiche legate all'energia e alle materie prime critiche, dell'assenza di una politica estera che permetta all'UE di far sentire la propria voce nella politica internazionale invece di quella dei suoi staterelli membri, tutto questo, insieme alle conseguenze in tutti gli ambiti collegati e alla crisi sociale che ne deriva, sta creando la tempesta perfetta per l'Europa che, di fronte a Trump, vede esplodere tutte le debolezze e contraddizioni del proprio sistema politico-istituzionale. Questo era stato concepito per vivere e prosperare in un contesto internazionale aperto, ordinato e relativamente stabile (soprattutto per quanto riguarda sia la sicurezza, sia gli approvvigionamenti energetici e di materie prime critiche); e aveva prodotto un conseguente modello economico fondato su presupposti ormai non più validi (esportazioni, inutilità degli investimenti pubblici, scarsa attenzione all'innovazione, bassi salari, fiducia incondizionata nelle catene internazionali della produzione del valore, ecc.).

In questa tempesta, gli europei non hanno pertanto gli strumenti politici per reagire, perché come “comunità di destino” sono privi di una

testa che possa organizzare una capacità di azione comune; il potere resta saldamente nelle mani dei governi nazionali che, con la loro inadeguatezza, reagiscono (e portano l'UE a reagire) in base alle risposte dettate dall'impotenza. Prova di tutto ciò sono la debolezza che stanno mostrando verso Trump le stesse istituzioni europee, persino di fronte alle minacce all'integrità territoriale europea attraverso gli attacchi a un suo paese membro, così come la corsa del governo italiano a fare da aprifila nel portare l'omaggio feudale al nuovo padrone o l'ammissione di impotenza della Commissione europea, inclusa la nuova Alta Rappresentante per la Politica estera e di sicurezza dell'UE, Kaja Kallas, di fronte alla possibilità che l'Italia ("Stato sovrano che compie sovranamente le sue scelte") oggi appalti a Elon Musk la sua sicurezza nazionale, anche ponendo un problema di sicurezza europea se l'Italia dovesse partecipare a progetti di sicurezza comuni.

La realtà, è che senza un sussulto innanzitutto di dignità, e senza un progetto che contrapponga al trionfalismo degli imperi e del nazionalismo un nuovo esempio e contraltare di sovranità, ossia quella europea, il nostro destino è segnato. Per questo, tenere viva la battaglia per l'Europa federale è in questo momento la cosa più importate in assoluto.

Il MFE e l'UEF hanno sostenuto con convinzione in questo anno e mezzo, insieme al Gruppo Spinelli, il tentativo di fatto costituente del Parlamento europeo, unica opzione presente sul campo e, in sé, tentativo coraggioso di democrazia e federalismo. Questo progetto ha avuto più nemici che amici, persino in casa federalista, il che ha aiutato i governi nazionali a non pagare dazio per la loro mancanza di iniziativa, ma soprattutto ha indebolito la credibilità della democrazia, perché troppo pochi hanno difeso la promessa fatta ai cittadini e preteso il rispetto degli impegni presi dalle istituzioni nazionali. Ora che i fatti dimostrano – se ce ne fosse stato ancora bisogno – che quella battaglia era la sola giusta in questi due anni, e che è attorno al valore e al significato intrinseco di questa scelta che si può cercare di raccogliere le forze che non si rassegnano al trionfo della nuova internazionale reazionaria e delle autocrazie, come vogliamo proseguire? Cosa vogliono e possono fare i federalisti? Questa è la domanda cui il nostro XXXII Congresso, tra due mesi, è chiamato a rispondere.

Entriamo in una fase nuova, dettata dal nuovo imperialismo americano. In questi anni che ci aspettano, la prospettiva federale resterà sul campo solo se ci sarà la capacità (*in primis* nostra) di tenerla viva, spiegando e dimostrando che è la *condizione necessaria* per la salvezza europea – con tutto quello che l'Europa significa e comporta. Sarà una

fase in cui probabilmente avremo meno centralità e faremo più fatica a far ragionare le forze politiche; in Italia avremo il governo contrario e molto forte nella sua posizione. La nostra forza dipenderà dalla nostra serietà, coerenza, lucidità e quindi, in sostanza, capacità politico-culturale. Questa è la sfida che la dirigenza uscente e quella che si presenta per il prossimo biennio vorrebbero proporre al Movimento e per cui hanno scritto queste proposte di analisi su cui discutere. Queste tesi non hanno la pretesa di essere complete – mancano sicuramente moltissimi temi di attualità cruciali, tra cui un approfondimento oltre il semplice richiamo della questione migratoria, o un'analisi della guerra in Medio Oriente – ma cercano di identificare alcune priorità politiche rispetto alle quali, come organizzazione federalista attiva in Italia e in Europa, è importante cercare di esercitare un ruolo.

Il contesto internazionale

Il quadro internazionale in questa fase è caratterizzato da due aspetti antitetici e conflittuali: da un lato, sono sempre più pressanti le sfide globali e transnazionali – dal clima, alla salute, alle migrazioni, alle questioni poste dallo sviluppo delle tecnologie digitali e alla proliferazione nucleare – e l'interconnessione è profonda come mai nella storia dell'umanità; dall'altro viviamo una frammentazione politica estrema, alimentata anche dalla mancanza di una *leadership* dotata di una visione e un insieme di valori che aiutino a veicolare verso obiettivi comuni le istanze dei diversi Stati. È un mondo in cui spicca la superiorità militare statunitense e in cui si fa strada un duopolio economico USA e Cina, con quest'ultima che (nonostante le difficoltà e le contraddizioni interne) sta ormai raggiungendo la prima economia del mondo; ma è anche un mondo in cui i fronti sul piano politico sono fluidi, perché se l'asse tra Cina, Russia, Iran, Corea del Nord – contrapposto a quello "occidentale" a guida americana – sembra consolidarsi, e in molti casi attrarre nuovi alleati, dall'altro molti Stati giocano ambiguamente su entrambi i fronti. Gli Stati più potenti e ricchi del cosiddetto Sud globale (i BRICS vecchi e nuovi, tolte Cina e Russia, per intendersi) giocano a tutto campo la loro partita per guadagnare maggiore potere e spazio politico, oltre che economico; mentre gli Stati più marginali, anche più poveri, restano, e vengono lasciati, tendenzialmente fuori dai giochi. Tutti poi tendono a giocare in base a interessi specifici nazionali, e l'alleanza è frutto di convergenza di interessi e di "nemici" comuni, piuttosto che di una visione condivisa che si vuole affermare nel mondo; basti pensare ai modelli radicalmente diversi sul piano del regime,

del modello economico, del riferimento valoriale che incarnano questi quattro Paesi che guidano la contrapposizione all' "Occidente".

In questo scenario, l'emergenza climatica è un fattore ulteriormente dirompente, per le sue conseguenze devastanti e per gli effetti che provoca su regioni così ampie da provocare spostamenti di dimensioni bibliche; insieme all'instabilità provocata dalle guerre e dalle crisi alimenta la nuova emergenza globale dei flussi migratori, di fronte ai quali gli Stati – inclusi quelli europei – e le istituzioni internazionali restano impreparati e spesso impotenti, alimentando in vasti strati dell'opinione pubblica una reazione di chiusura e razzismo che alimenta le forze anti-democratiche.

Infine, tra le grandi incognite con cui ci dobbiamo confrontare, non si può fare a meno di evidenziare il fatto che si fa anche sempre più pressante il peso e il ruolo dei grandi monopolisti della tecnologia digitale, in particolare (ma non solo) per lo sviluppo dell'Intelligenza artificiale e lo sfruttamento dello spazio. La connessione con il potere politico di questi soggetti (attuale e in prospettiva) e l'influenza che esercitano o che potranno veicolare nel prossimo futuro, le questioni che pongono riguardo al problema del rapporto tra democrazia e concentrazione della ricchezza privata, le distorsioni che lasciano presagire sono a loro volta macigni sul futuro dei nostri sistemi politici e sociali.

1. L'arretramento delle democrazie.

Una tendenza che si sta affermando in modo diffuso è l'arretramento della democrazia nel mondo: non solo come regime di governo nei paesi in cui c'è stato nel recente passato il tentativo di affermarlo, o vi era la potenzialità per farlo o per andare in quella direzione; ma anche nel senso dell'indebolimento delle liberal-democrazie consolidate e della crescita delle forze illiberali, populiste, estremiste, tutte accomunate dal nazionalismo. Il fenomeno è evidente in Europa, ma ha avuto una conferma impressionante negli Stati Uniti, con l'elezione di Trump. Questo non significa, naturalmente, un automatico trionfo delle forme autocratiche. Lo dimostra il fatto che, in alcuni casi, proprio dove più la democrazia è stata messa a rischio, si sono viste proteste, manifestazioni e iniziative popolari per sottolineare la necessità di un sistema politico fondato sullo stato di diritto e quindi sulla libertà di stampa, della magistratura e sui diritti umani. In tale contesto vanno annoverate, ad esempio, le manifestazioni in Georgia e Slovacchia tra la fine del 2024 e l'inizio del 2025.

Resta tuttavia una tendenza generale che vede l'indebolimento dei regimi democratici. Le cause di questa debolezza della democrazia sono molteplici, e molte riguardano le specificità dei singoli paesi.

Ovunque, sicuramente, pesa l'irrompere sulla scena politica e sociale delle nuove tecnologie e dei social media, e quindi dell'interferenza di attori nemici, mediante la manipolazione dell'opinione pubblica e il finanziamento delle forze antisistema, in cui eccelle la Russia, sulla base della dottrina Gerasimov che teorizza l'implosione interna dei sistemi liberal-democratici occidentali. Si tratta quindi di un arretramento che rientra anche tra gli effetti delle nuove forme di guerra ibrida in cui siamo già fortemente immersi anche in Europa, insieme alle infiltrazioni di agenti stranieri, i tentativi di sabotaggio, gli hackeraggi, ecc. Il fatto che l'arretramento avvenga è però anche frutto di un malessere più generale di cui soffre la democrazia, e che ha radici profonde e non solo contingenti. Sicuramente, gli errori politici e di valutazione che hanno caratterizzato la politica americana ed europea dopo la caduta dell'Unione sovietica e il modello di globalizzazione perseguito (che, se ha sollevato dalla povertà amplissime fasce della popolazione, soprattutto in Asia, ha anche impoverito molte aree dell'occidente e marginalizzato territori, attività produttive e categorie di lavoratori) hanno indebolito il tessuto sociale delle democrazie e contribuito a minare la fiducia nella politica democratica e nelle sue istituzioni. In Europa si aggiunge poi l'inadeguatezza dei governi nazionali per le dimensioni e le risorse irrisorie che gli Stati europei hanno di fronte alle sfide complesse della nostra epoca; un'inadeguatezza che, per quanto in parte compensata dal processo di unificazione europea, ha radici lontane per gli europei. In generale, però, oltre a tutto questo c'è anche una difficoltà ad elaborare e veicolare, da parte della politica democratica, una visione forte del messaggio e degli obiettivi da condividere con i cittadini, che contribuisca a sviluppare un forte senso civico di comunità e di responsabilità collettiva. Nell'intervista rilasciata a *Le Grand Continent* il 16 novembre 2020, Emmanuel Macron rifletteva proprio su questo punto, cogliendo la fine di un'epoca della politica internazionale basata sul ruolo di guida delle democrazie da parte degli Stati Uniti, e richiamava proprio l'esaurimento della forza propulsiva, e quindi gli attuali limiti, della dottrina e del modello americano, e la sua inadeguatezza rispetto ai problemi e alle sfide del XXI secolo, legati alle transizioni climatiche e digitali, a forti cambiamenti culturali e sociali, alla necessità di nuovi partenariati a livello internazionale. In parallelo Macron richiamava l'Europa a farsi sovrana per poter dare un contributo politico, culturale e valoriale in grado di rafforzare la democrazia e il suo valore agli occhi dei cittadini, e per riempire i vuoti lasciati da Stati democratici troppo deboli o troppo poco capaci

di far sentire ai cittadini la protezione e la condivisione di una missione comune.

L'insufficienza del grado di integrazione raggiunto dall'Unione europea per potersi fare modello e protagonista di un rilancio del concetto e della funzione dello Stato democratico e della democrazia *tout court*, è stato quindi un fattore molto influente nel processo di indebolimento della democrazia; a questo si è unito il fatto che le forze democratiche (al di là delle singole eccezioni) non hanno saputo fare propria e sviluppare fino in fondo la visione federale della battaglia europea e riempire in questo modo di nuovo valore e contenuti la loro riflessione sullo Stato democratico di fronte ai grandi cambiamenti del quadro mondiale. Come federalisti è una riflessione importante che abbiamo compiuto in tante occasioni (ricordo su tutte l'incontro nazionale dell'Ufficio del Dibattito svoltosi a Firenze il 17-18 ottobre 2020 su *Il federalismo e i concetti di potere politico, potenza, statualità e sovranità*), sottolineando come la Federazione europea avrebbe un impatto cruciale nel rafforzamento dell'idea e della pratica democratica e dello stesso concetto di Stato democratico: sia perché mostrerebbe un modello più evoluto e avanzato, basato su un allargamento e un rafforzamento dell'orbita della democrazia e della solidarietà per unire i popoli in una comunità di destino, sia perché sarebbe un attore politico democratico e portatore di una visione di un nuovo ordine mondiale basato sulla ricerca della convergenza degli interessi di tutti i paesi di fronte alle sfide comuni.

È questa una delle ragioni fondamentali per cui la battaglia politica per portare a compimento il progetto di unificazione europea, dando vita ad un'Unione federale, è *tout court* la battaglia per salvare in questa fase la democrazia portandola poi anche a livello internazionale e rilanciandola in contrasto con i richiami delle autocrazie e dei valori e modelli che queste offrono ad un'opinione pubblica disorientata. L'attuale assetto europeo, oltre a condannarci all'impotenza e al vassallaggio, è anche quindi un enorme *vulnus* per la democrazia in quanto tale; e stupisce come in questa prospettiva non sollevi scandalo il fatto che questa Unione europea e i governi nazionali seppelliscano il maggiore esercizio di partecipazione democratica mai organizzato dall'UE – la Conferenza sul futuro dell'Europa – e la conseguente proposta e richiesta che viene dal Parlamento europeo per riformare i Trattati sulla base di quanto emerso durante la CoFoE. È un oltraggio ai cittadini e alla partecipazione civica che toglie credibilità alle istituzioni che si comportano con tanta negligenza e disprezzo e che in questo accrescono il senso di distacco dei cittadini dalla politica.

2. La terza guerra mondiale a pezzi e gli effetti sulla globalizzazione.

L'affermazione di Papa Francesco sul fatto che siamo ormai di fronte "alla terza guerra mondiale a pezzi" riflette il fatto che, in questa frammentazione politica che caratterizza il nostro mondo interconnesso privo di attori politici pacificatori, si moltiplicano le guerre e i focolai di crisi per la contesa del controllo politico, economico e militare. È una tendenza che non si placherà nel breve-medio termine, proprio perché non si profila all'orizzonte nessun cambiamento positivo sotto questo punto di vista, e che mantiene nell'incertezza le prospettive anche economiche, oltre a quelle legate alla sicurezza, anche perché non si può escludere un ulteriore peggioramento.

Per l'Europa, sul piano della sicurezza, la situazione è drammatica, perché abbiamo ormai la guerra in casa, dal 24 febbraio 2022, e in più le opinioni pubbliche dei nostri paesi tendono a rifiutarsi di prenderne atto e faticano a capire che l'Ucraina non combatte solo per la propria libertà e il proprio futuro, ma per quello dell'Europa intera. L'arrivo di Trump costituisce un'enorme incognita sugli sbocchi di questa tragedia; è inutile lanciarsi in previsioni, perché gli scenari restano aperti. L'Ucraina resiste, nonostante tutto, e la Russia è attraversata da una crisi economica che sta manifestandosi ormai in modo eclatante, nonostante il supporto che riceve dagli amici dell'asse delle potenze autocratiche; i tempi di avanzamento dell'esercito russo sono comunque lenti e incompatibili, al momento, con l'occupazione completa delle regioni che costituiscono l'obiettivo essenziale di Putin. Mantenere gli impegni presi (purtroppo troppo spesso con avarizia, verrebbe da dire) dagli USA e dall'UE e inasprire le sanzioni potrebbe portare la Russia a dover negoziare la tregua (comunque non sarebbe una pace) su posizioni di debolezza, e la cosa potrebbe anche piacere alla nuova Amministrazione americana; ma troppo è nelle mani del nuovo *dominus* della politica statunitense per poter esprimere qualche certezza. Quello che è certo, invece, è che gli europei sono, ancora una volta, in una situazione di impotenza, e che questa volta è un'impotenza pericolosissima, perché abbiamo il nemico alle porte. Tra i tanti interventi possibili, ricordiamo solo – perché di questi giorni e pubblicata su un quotidiano destinato al largo pubblico – l'intervista al *Corriere della Sera* (17 gennaio) del neo presidente del Comitato militare della NATO, l'ammiraglio Giuseppe Cavo Dragone, che sollecita gli Stati europei (che, come lui stesso ricorda, sono sovrani e decideranno i tempi e i modi in base alle loro decisioni politiche) a spendere di più e, ancor prima, meglio ("Difendiamo a spada tratta la nostra sovranità industriale, sbagliando"); "I Paesi UE membri della NATO hanno 172 sistemi di arma differenti,

contro i 35 degli americani”). Per preservare la pace, ammonisce l’ammiraglio, gli europei devono capire di essere in pericolo e investire sulla loro capacità di deterrenza rispetto ad un nemico come Putin che testa quotidianamente la nostra capacità di reazione. Torneremo più avanti, in queste tesi, sulla questione della difesa europea.

Sotto l’effetto delle tensioni internazionali – e avendo ormai sperimentato la vulnerabilità che deriva dalla dipendenza esterna per l’approvvigionamento di materie prime o energetiche critiche o per la produzione di manufatti strategici – è in corso anche una ridefinizione dei rapporti economici e commerciali che hanno caratterizzato la prima fase della globalizzazione. Si tratta di un processo molto rischioso, dato che la globalizzazione è pienamente viva, perché l’interdipendenza globale è conseguenza di un livello oggettivo di evoluzione tecnologica nelle comunicazioni e nei trasporti. Promuovere svolte autarchiche significa quindi impoverirsi sicuramente, ma anche lasciare tutto il campo a soggetti imperiali non interessati a una regolazione politica del fenomeno. L’Unione europea, in questo quadro, è particolarmente vulnerabile: sia perché è una regione povera di materie prime e arretrata in alcuni settori tecnologici, sia perché ha un’economia orientata all’esportazione e una produzione fortemente integrata nelle catene globali del valore. Non può quindi permettersi una svolta autarchica; ma paga la sua debolezza politica ora che alcuni assiomi che si sono esauriti con il cambiamento dei rapporti internazionali. Non solo quindi, come vedevamo sopra, la dipendenza dagli USA in materia di sicurezza è diventata altamente problematica, e l’UE ha dovuto vivere lo *shock*, anche sui prezzi, per aver necessariamente rinunciato, almeno in gran parte, alle forniture del gas russo; ma, in generale, l’Europa subisce il peso della dipendenza sulle materie prime critiche, sulla tecnologia e sulla produzione di beni strategici e paga il fatto di aver adottato un modello produttivo trainato dall’esportazione, a fronte di cambiamenti profondi nei mercati mondiali. Nonostante i segnali presenti già da anni di una trasformazione dei rapporti internazionali, l’UE non è riuscita a modificare in modo minimamente sufficiente il proprio sistema per poterli affrontare e, analogamente a quanto accade sul fronte della sicurezza, anche sul piano tecnologico e produttivo, e della competitività generale del sistema, ha iniziato una fase di netto declino, destinato a peggiorare nel quadro di grande instabilità che si profila, a meno che non avvii una profonda riforma del proprio assetto politico-istituzionale, mettendo mano ai Trattati.

In particolare, il processo di *de-risking* che nel quadro attuale l’UE è chiamata a mettere in campo è complesso e delicato: richiede capacità di

rivedere i rapporti economici innanzitutto con la Cina per allentare le dipendenze dosando le misure difensive e offensive per cercare di riequilibrare i rapporti senza arrivare a romperli; richiede capacità di diversificare tantissimo le fonti di approvvigionamento e, in parallelo, la creazione di nuovi partenariati, soprattutto con i paesi del Sud del mondo; richiede di aumentare la produzione interna sulla base di una strategia comune, attraverso una politica industriale che necessita di ingenti investimenti, che in parte non possono che essere pubblici. Per affrontare tutto questo, come scrive Natahlie Tocci in *La grande incertezza*, “bisogna avere le spalle grosse politicamente, finanziariamente e istituzionalmente”; in particolare, la stessa Tocci evidenzia come, a fronte della necessità di una notevole capacità di spesa pubblica, “l’Europa arranca [...perché] il bilancio comunitario è irrisorio” e il fatto di cercare di compensare questa carenza facilitando la possibilità degli aiuti di Stato nazionali va solo ad aumentare le disparità interne all’UE.

Di fronte all’acuirsi dell’instabilità e dei rischi a livello internazionale, è dunque evidente che gli Stati europei dovrebbero accettare di ridimensionare la loro sovranità obsoleta negli ambiti in cui non corrisponde a nessuna capacità di azione autonoma, per costruirne una effettiva condivisa a livello europeo, facendo diventare l’UE un soggetto capace di esercitare un’autorità politica democratica, internamente ed esternamente. In questo modo gli europei avrebbero gli strumenti per affrontare con efficacia il problema di invertire il declino, di recuperare la competitività perduta, di avere un ruolo internazionale autorevole, di costruire una capacità di difesa davvero autonoma. Il non farlo, il non diventare un’Unione federale, fa pagare un prezzo altissimo non solo ai cittadini europei, ma anche a quelli dei paesi candidati e al mondo intero.

L’immobilismo politico di questa UE mette infatti a rischio innanzitutto il processo di allargamento. L’orientamento in base al quale è diventato cruciale includere i nuovi membri non è più l’allargamento del Mercato, ma è legato a ragioni geopolitiche e di sicurezza; serve, in qualche modo, per andare a stabilire i confini del “sistema Europa”, in contrapposizione ai paesi al momento ostili. È un processo che mal si concilia con i tempi rallentati di un’Unione sempre bloccata da veti incrociati, lunga nei tempi e debole nel sostegno politico alle forze che all’interno di questi Stati candidati si battono perché la rotta verso l’Europa venga mantenuta. Mentre la Russia esercita un’influenza fortissima, nonché fraudolenta, in questi Paesi, spostando spesso l’equilibrio delle forze in chiave a lei favorevole, l’UE non riesce a fare muro e a dare un sostegno concreto a chi guarda verso di lei e si sente parte della famiglia europea. Questo non

significa che l'UE debba sorvolare sui passaggi che questi Stati devono fare per riformare il proprio sistema politico-istituzionale in modo da rafforzarne la democraticità e l'aderenza allo Stato di diritto, così come sono necessari tutti gli adeguamenti normativi ai fini dell'ingresso nel Mercato unico; ma è evidente che un'Europa davvero politica darebbe davvero priorità a questo processo e avrebbe gli strumenti per includere già in forme di collaborazione e partecipazione questi Stati e legarli a sé, sostenendo le spinte pro-europee. Del resto, proprio per questo si era iniziato a parlare della Comunità politica europea come di un cerchio di pre-integrazione, che invece, nell'immobilismo europeo, è diventato subito un forum internazionale senza efficacia. Non si può, in sostanza, chiudere gli occhi di fronte al fatto che questa UE rischia di tradire le aspettative dei cittadini che aspirano a diventare parte integrante dell'Europa come comunità politica.

La debolezza politica dell'Unione europea sulla scena internazionale ha poi ulteriori conseguenze gravissime, proprio perché l'assenza europea pesa gravemente in molti ambiti cruciali, oltre che costituire, in generale, un vuoto di potere, dovuto al fatto che una delle regioni più ricche e sviluppate al mondo non riesce a svolgere nessuna funzione di *leadership* a livello mondiale. Un'Europa autorevole politicamente potrebbe fare molto per difendere il principio della centralità del diritto internazionale, dall'integrità territoriale degli Stati, al diritto umanitario; potrebbe creare veri partenariati con i paesi più fragili del Sud del mondo, per sostenere ad esempio la loro transizione energetica e l'emergenza climatica; potrebbe contribuire efficacemente alla riforma delle istituzioni multilaterali, per rendere più equa la distribuzione del potere nel mondo, e in questo modo aprirebbe canali per relazioni proficue anche con molti dei maggiori paesi del Sud globale. Per non parlare poi del fatto che potrebbe contribuire a sviluppare i processi di integrazione regionale nelle diverse aree del mondo, e a livello globale avrebbe un'influenza sulla possibilità di rafforzare la cooperazione per fronteggiare le sfide comuni; addirittura, iniziare a concepire la messa in comune di sovranità su alcune materie specifiche, funzionali alla lotta per l'emergenza climatica, non sarebbe più utopia come è ora, ma un progetto che potrebbe essere portato avanti.

In conclusione, la democrazia in quanto tale, gli Stati e le forze democratiche, il mondo tutto, avrebbero un grande bisogno di un'Europa federale. Non procedere in quella direzione è una grave colpa degli Stati europei e i federalisti non devono stancarsi di ripeterlo, di spiegarlo, di dimostrarlo.

L'Europa di fronte a Trump

Come si ricordava nell'introduzione, l'arrivo di Trump alla Casa Bianca inaugura una nuova era della politica americana, internamente ed esternamente. Se, come scrive Sergio Fabbrini su *Il Sole 24 ore* di domenica 19 gennaio, i rischi che corre la democrazia americana sono altissimi, e bisognerà vedere se i contropoteri interni saranno sufficienti a bloccare la deriva che la nuova Amministrazione cercherà di affermare, sul piano internazionale è indubbio che si chiude un'era della politica americana, fondata sull'internazionalismo democratico e sul progetto di preservare un ordine liberale, e si apre una nuova fase. L'indicazione più calzante circa il nuovo orientamento ci pare lo abbia dato subito *Le Grand Continent* che individua nelle dichiarazioni e nei programmi di Trump una volontà imperiale. Del resto, il riferimento alle aspirazioni imperiali vale per la Russia e per la Cina, e ora Trump se ne appropria per riorganizzare innanzitutto "l'Occidente", dove gli alleati diventano vassalli valutati in base al grado alla fedeltà che dimostrano. Che questo sia lo stato d'animo di Trump sembra innegabile; e di fronte a questa sua volontà, che include il desiderio di abbandonare tanti "orpelli" del sistema democratico e di non nascondere il fatto che contano il profitto, la de-regolamentazione, il nazionalismo americano che si fa dominio, l'Europa è in una posizione particolarmente difficile. Trump mira a indebolire ulteriormente l'UE – che disprezza per la sua debolezza politica e che considera ostile sul piano commerciale, sia per lo squilibrio della bilancia commerciale, sia per le politiche di regolamentazione che produce – e a trattare con i singoli Stati bilateralmente, trovando molta predisposizione in tal senso in tanti governi e, *in primis*, notoriamente, quello italiano. A ciò si aggiungono le incognite legate all'alleanza di Trump con Elon Musk e il pronto asservimento delle altre *Big Tech* al nuovo corso.

L'Unione europea è ben consapevole delle sue debolezze; lo sono le istituzioni europee e lo sono gli Stati membri. Per quanto riguarda le prime, il Parlamento aveva proposto come darsi gli strumenti per superare tali debolezze, con la riforma dei Trattati, e la Commissione europea aveva chiesto di predisporre due rapporti a Mario Draghi sulla competitività e a Sauli Niinistö sulla sicurezza, proprio per mettere nelle mani dei governi i dati incontrovertibili dei ritardi e delle vulnerabilità europee, facendo emergere al tempo stesso la causa fondamentale di tale situazione, ossia la frammentazione finanziaria, economica e politica e la mancanza di potere decisionale e di governo a livello europeo. Gli stessi governi conoscono la veridicità delle analisi dei due rapporti e lo stato

dei propri sistemi nazionali, e sanno l'inconsistenza di risposte che non siano europee, ma, nel momento in cui non accettano di porsi nell'ottica di costruire una sovranità condivisa e una capacità di governo comune, non riescono in nessun modo a creare le condizioni per condividere una strategia europea efficace. Anche se a parole accettano l'agenda della Commissione proposta sulla base dei rapporti, non sono in grado di metterla in pratica. Persino le indicazioni contenute nel terzo rapporto, quello commissionato a Enrico Letta sul Mercato unico, restano al momento lettera morta, pur essendo possibili a Trattati costanti e pur essendo state recepite nelle conclusioni del Consiglio europeo (circa un anno fa) durante il quale Letta le ha presentate; persino l'unione del mercato dei capitali, il completamento del mercato in materia di energia, industria, inclusa quella della difesa, ricerca e innovazione incontrano l'opposizione dei governi che percepiscono queste materie come troppo vicine al cuore della sovranità, e come tali riservate agli Stati, dimostrando che la bussola della sovranità nazionale impedisce di ragionare in termini di interesse generale e di costruire una maggiore integrazione. Senza accettare il passaggio all'unione politica di tipo federale, gli Stati restano, ancora una volta, incapaci di progredire sul piano europeo, che pure tutti invocano. In questo modo gli europei, troppo divisi, rimangono deboli e impotenti, e incapaci di determinare il proprio destino, cadendo così nelle mani di attori esterni pronti ad usare la nostra debolezza.

1. La perdita di competitività e il declino degli europei.

Come abbiamo scritto nel *Quaderno federalista* dedicato al rapporto Draghi sul futuro della competitività europea (<https://www.mfe.it/port/documenti/campagne/2024-convocazione-convenzione/241120-QF-Rapporto-Draghi.pdf>), questo documento analizza le debolezze dell'intero sistema europeo e affronta la questione sia della necessità di una nuova strategia industriale comune, sia della necessità di adeguare la *governance* dell'UE. L'Europa, infatti, in questi anni ha perso molto terreno rispetto ai suoi maggiori *competitors* (la Cina e gli Stati Uniti), in particolare nei settori tecnologici d'avanguardia dove non è stata capace di tenere il passo con l'innovazione, con grave danno anche per la produttività, che in Europa è rimasta troppo bassa; inoltre, l'Europa soffre per la dipendenza dall'esterno in molti settori strategici (oltre che nel settore tecnologico, in particolare in quello della sicurezza, dell'approvvigionamento delle materie prime essenziali e dell'energia), per il tasso troppo basso di investimenti e per la scarsa efficienza nel reperimento delle risorse necessarie per la crescita e per la frammentazione del mercato dei capitali e del si-

stema bancario. Questo crescente ritardo dell'Unione europea si traduce in un *trend* di progressivo impoverimento delle nostre società e di ampie fasce di cittadini, nell'aumento delle diseguaglianze e nella conseguente perdita di coesione sociale, in una crescente difficoltà a mantenere i livelli di *welfare* che l'Europa era riuscita a raggiungere e nell'indebolimento del tessuto democratico negli Stati membri. Tutto ciò, unito alla nostra dipendenza strategica e all'impossibilità di garantire autonomamente la nostra sicurezza, mette seriamente a rischio anche la nostra libertà.

La ragione fondamentale del malfunzionamento del sistema – che il rapporto Draghi dimostra fattualmente con continui esempi concreti – è legata alla frammentazione finanziaria, economica e, in ultima istanza, politica dell'Unione europea. Sempre e in ogni materia, la causa dell'impossibilità per l'Unione europea di sviluppare l'enorme potenziale di cui ancora dispone è legata al permanere di un sistema parcellizzato in quadri politici e normativi nazionali e all'incapacità degli Stati membri di compiere i passi decisivi verso un'indispensabile maggiore integrazione che dia vita ad un quadro realmente unitario.

Questa frammentazione impedisce all'UE di elaborare una strategia efficace comune. “Oggi”, si legge nel rapporto, “le politiche industriali efficaci – come quelle degli Stati Uniti e della Cina – comprendono strategie multi-politiche, che combinano politiche fiscali per incentivare la produzione interna, politiche commerciali per penalizzare i comportamenti anticoncorrenziali all'estero e politiche economiche estere per garantire le catene di approvvigionamento. L'UE non riesce a produrre una risposta di questo tipo a causa della sua complessa struttura di *governance* e del processo di elaborazione delle politiche che è lento e disaggregato”. Gli Stati membri, prosegue il rapporto, agiscono ciascuno in un'ottica di protezione dei propri interessi nazionali, invece di dare priorità al reciproco coordinamento; e questa mancanza di coordinamento vale anche per gli strumenti finanziari.

In sostanza, il rapporto Draghi conferma che il vero problema dell'UE è quello di acquisire consapevolezza della necessità di cambiare il proprio modello economico e di *governance*. Il Mercato unico, in cui la politica, inclusa quella industriale, rimane nazionale e, come tale, debole, non è più sufficiente, perché oggi serve agire insieme con decisione in tutta una serie di ambiti che al momento restano prerogativa degli Stati membri, laddove la visione e gli strumenti nazionali sono del tutto inadeguati e impotenti. Per questo, l'UE deve farsi vera unione politica e darsi gli strumenti di governo adeguati a fronteggiare le nuove sfide. Le potenzialità per recuperare il terreno perduto ci sono, e, anzi, l'UE avreb-

be i numeri per diventare un modello virtuoso per il resto del mondo; ma serve – come Draghi ha già ricordato in altre occasioni – che, con un utilizzo pragmatico del federalismo, l’UE “*si faccia Stato*”. Come si legge nel rapporto, “In molti settori, l’UE può ottenere grandi risultati compiendo un gran numero di piccoli passi, ma deve farlo in modo coerente, allineando tutte le politiche all’obiettivo comune. In altre aree, tuttavia, è necessario un numero ridotto di passi più ampi, delegando all’UE compiti che possono essere svolti solo a questo livello.”

2. *La questione della sicurezza.*

Rispetto alle strategie e ai progetti che l’Unione europea ha elaborato nel passato, anche recente, per ipotizzare di costruire una difesa comune, le condizioni sono profondamente cambiate. Oggi non ci troviamo più di fronte ad uno scenario in cui l’UE aveva come obiettivo prioritario l’impegno per le missioni all’estero, soprattutto al servizio di missioni NATO o delle organizzazioni internazionali e principalmente volte al mantenimento della pace o al monitoraggio/mantenimento di situazioni di tregua; la priorità oggi è la difesa dalle aggressioni esterne sul nostro stesso territorio, o la capacità di resilienza di fronte a crisi naturali o sanitarie di entità tali da mettere in pericolo la stabilità di uno Stato membro o dell’UE nel suo insieme. Anche queste ultime eventualità, infatti, in un quadro di guerra ibrida in cui siamo ormai pienamente coinvolti, rischiano di offrire ad agenti esterni “non-amici” opportunità di qualche forma di intrusione e/o aggressione. La sicurezza oggi investe tutti i campi della vita politica, economica e civile e tutti gli attori pubblici e privati, inclusi i cittadini (anzi, i cittadini *in primis*). Il lavoro di Niinistö su questo tema è illuminante, e acquisisce anche maggiore importanza alla luce dell’avvio della presidenza di Trump.

L’obiettivo del suo rapporto è “preparare l’Europa a un mondo più pericoloso”, partendo dalla consapevolezza che “la sicurezza è la base su cui si costruisce tutto”. “All’inizio di questo decennio”, scrive Niinistö nella prefazione, “l’Europa si è svegliata con una nuova realtà. La pandemia COVID-19 è stata una crisi di natura e portata per la quale tutti gli Stati membri e l’UE nel suo complesso non erano sufficientemente preparati. L’invasione su larga scala dell’Ucraina da parte della Russia ha dimostrato che bisogna essere in due per mantenere la pace, ma solo uno per iniziare una guerra. L’invasione della Russia ha anche sottolineato la percezione che Putin ha da tempo dell’Occidente e dei popoli occidentali come deboli. Inoltre, l’aumento dei danni causati da eventi meteorologici estremi sta costringendo gli europei a chiedersi non solo come i cambia-

menti climatici influenzeranno le generazioni future, ma anche a cosa dobbiamo prepararci oggi. [...] Lenin istruì i bolscevichi durante la guerra civile russa a ‘sondare con le baionette: se trovate molle continuate. Se trovate acciaio, fermatevi’. A cento anni di distanza, gli attori opportunisti di oggi utilizzano lo stesso metodo. Ci prendono di mira cercando i punti deboli della nostra protezione, approfittando delle nostre divisioni politiche, della mancanza di coesione sociale e delle dannose dipendenze economiche, cercando di armare tutto ciò che possono contro di noi. Per essere ben preparati, un requisito fondamentale è non essere un bersaglio facile”. “Abbiamo bisogno di preparazione e forza non per fare la guerra, ma per mantenere la pace. Il rischio di un’aggressione russa al di fuori dell’Ucraina non può essere escluso. Prepararsi a questo rischio non è in alcun modo un’*escalation*, ma intende piuttosto scoraggiare la Russia o qualsiasi altro attore dal prendere di mira l’Unione e i suoi Stati membri. Il miglioramento delle capacità di difesa degli Stati membri dell’UE è necessario per garantire che essi siano in grado di sostenersi reciprocamente in linea con gli obblighi previsti dai Trattati UE e di contribuire a un rafforzamento della deterrenza”.

Per riuscire a prepararsi a preservare la nostra sicurezza in questo scenario, è necessario un cambiamento di mentalità all’interno dell’UE, che deve avvenire in tutto lo spettro delle attività. Bisogna innanzitutto riuscire a costruire la fiducia tra tutte le autorità pubbliche – gli Stati membri, le istituzioni europee e i livelli di governo e amministrativi interni – insieme al settore privato e alla società civile. “In ultima analisi, la preparazione inizia e finisce con la fiducia dei cittadini che la comunità politica in cui vivono valga la pena di essere protetta e difesa”. Inoltre “il fatto che tutti gli Stati membri si trovino sulla stessa barca che naviga in acque agitate vale tanto per la sicurezza quanto per l’economia”, prosegue Niinistö. “La necessità fondamentale di migliorare la nostra competitività è stata recentemente evidenziata nella relazione del consigliere speciale Mario Draghi. Il legame tra competitività e sicurezza funziona in entrambi i sensi ed è particolarmente importante se si considera che la quota dell’UE nell’economia mondiale e la sua popolazione si stanno riducendo. Solo un’Europa competitiva dal punto di vista economico è in grado di mantenersi sicura e di influenzare gli sviluppi globali, anziché limitarsi a adattarsi ad essi, e di offrire alle imprese il contesto migliore per crescere e avere successo”. A ciò si aggiunge l’importanza del collegamento tra la strategia industriale e la politica estera e di sicurezza (“Per massimizzare la capacità industriale e la produzione di R&S, l’UE deve rafforzare i legami tra l’industria della difesa e altri settori industriali strategici, non

solo nell'aerospazio, ma anche nella cantieristica, ad esempio, dove sono emerse importanti dipendenze esterne, con la Cina che domina il mercato globale. Con l'ulteriore rafforzamento di questi ecosistemi industriali, è necessario garantire la sicurezza della produzione, delle forniture e delle informazioni sulla tecnologia, ecc. I requisiti generali di riduzione delle vulnerabilità e delle dipendenze della catena di approvvigionamento, di rafforzamento della sicurezza degli approvvigionamenti e di diversificazione delle forniture di materie prime, nonché di costituzione di scorte strategiche, si applicano a maggior ragione alle forze armate”).

Per quanto riguarda le lacune più evidenti che bisogna prioritariamente affrontare, secondo Niinistö, due in particolare sono cruciali: il fatto che non abbiamo un piano chiaro su cosa farà l'UE in caso di aggressione armata contro uno Stato membro (e la minaccia di guerra posta dalla Russia alla sicurezza europea a suo parere ci obbliga ad affrontare questo aspetto come elemento centrale della nostra preparazione, senza compromettere comunque il lavoro di preparazione ad altre minacce importanti legate alle perturbazioni dell'economia globale, ai disastri causati dai cambiamenti climatici o a un'altra pandemia); e il fatto che non abbiamo la capacità globale di riunire tutte le risorse necessarie dell'UE in modo coordinato, per prepararci – e, se necessario, agire – in risposta a gravi shock e crisi intersettoriali e transfrontaliere.

Partendo da questo quadro analizzato dal rapporto Niinistö si pone con chiarezza anche la questione della costruzione di una difesa europea. Innanzitutto, la difesa è parte del sistema generale di sicurezza di una comunità politica, prima di tutto fondata su una cittadinanza europea sentita e partecipata e, a specchio, su istituzioni federali. Solo con una chiara politica interna sovranazionale (basata sul corretto uso del concetto di sussidiarietà) si possono mettere in comune le informazioni sensibili, l'operato dei servizi di sicurezza, il coordinamento delle protezioni civili, ecc.. Inoltre, solo con un sistema istituzionale federale (che crea un circuito di vita democratica anche a livello europeo) la cittadinanza europea si concretizza pienamente, sviluppando anche il senso civico di appartenenza ad una comunità sovranazionale che si senta come propria.

Per quanto riguarda specificamente la difesa, la sua costruzione passerà prima di tutto dallo sviluppo di una capacità industriale e tecnologica comune e dal coordinamento e lo sviluppo dell'interoperabilità delle forze armate nazionali. Questo, come è noto, passa attraverso anche la coerenza negli armamenti, oggi parcellizzati, come ricordava anche l'ammiraglio Cavo Dragone nell'intervista già citata. L'UE ha già preso molte iniziative nel campo della difesa, che il rapporto riporta: dopo l'ondata di

iniziative dell'UE in materia di difesa nel periodo 2016-2020, tra cui il lancio della Cooperazione Strutturata Permanente e del Fondo europeo per la Difesa, nuovi passi sono stati compiuti sulla scia dell'aggressione russa all'Ucraina attraverso la Bussola strategica per la Sicurezza e la Difesa (marzo 2022) e l'Analisi delle lacune negli investimenti per la difesa (maggio 2022). Sulla base del successo iniziale del Fondo europeo per la difesa, sono stati sviluppati nuovi strumenti di finanziamento innovativi per gli acquisti congiunti (EDIRPA) e il potenziamento industriale (ASAP). Inoltre, la Strategia industriale di difesa europea (EDIS) del marzo 2024 ha presentato proposte concrete per aumentare la prontezza di difesa dell'UE, sostenute dalla proposta di regolamento sul Programma industriale europeo di difesa (EDIP), attualmente in discussione al Consiglio e al Parlamento europeo. Tuttavia, “secondo gli ultimi dati disponibili, gli Stati membri sono ancora lontani dal raggiungere l'obiettivo che si erano prefissati più di 15 anni fa con l'*European Defence Agency* – replicato come impegno nella PESCO – di investire insieme il 35% in progetti di collaborazione europei”. “La frammentazione endemica dell'Europa lungo le linee di domanda e offerta nazionali nel settore della difesa ha indebolito la competitività della base industriale e tecnologica della difesa europea. Oltre a un orientamento prevalentemente nazionale, con oltre l'80% degli investimenti nazionali nel settore della difesa spesi nelle rispettive industrie nazionali, gli Stati membri si approvvigionano spesso anche al di fuori dell'UE, in particolare negli Stati Uniti (soprattutto nel settore aereo) e, più recentemente, in Corea del Sud”.

Il vero nodo, quindi, resta ancora una volta politico, e dipende dal fatto che gli Stati accettino di affrontare la questione non avendo in mente la difesa dell'interesse e della sovranità nazionali, ma pensando in termini collettivi e sapendo di doversi avviare verso la nascita di una politica estera davvero comune, nelle mani (anche operativamente) della Commissione europea – che in parallelo deve essere dotata delle competenze, delle risorse e dei poteri per agire come un vero governo, con il controllo parlamentare del Parlamento europeo e del Consiglio.

3. Di fronte al ritorno dei grandi imperi l'Europa deve sapersi fare Stato.

Sia il problema del recupero della competitività, sia quello della sicurezza, inclusa la difesa, pongono all'UE e agli europei tutti la questione urgente di un radicale cambiamento di paradigma politico e un nuovo assetto istituzionale che, in particolare su alcuni punti cruciali, deve diventare federale. Per usare la formula di Mario Draghi, “*l'Europa deve farsi Stato*”, questo diventa ancora più vero oggi che il ritorno alle

ambizioni imperiali non riguarda solo la Cina e la Russia, ma anche gli Stati Uniti di Trump, e che il nazionalismo si rafforza e rischia di travolgere la stessa UE, oltre che l'ordine mondiale.

Come abbiamo visto, superare l'impotenza europea e mettere in campo politiche efficaci nei settori strategici (sicurezza, politica estera e commerciale estera, innovazione tecnologica) richiede una capacità politica che questa Europa frammentata non sa e non può avere. La questione della creazione di una capacità di azione di governo direttamente a livello europeo, quindi superando il sistema attuale basato sul coordinamento tra gli Stati, è cruciale in particolare su due punti essenziali: quello della difesa e quello del bilancio.

Il rapporto Niinistö ha già evidenziato come la difesa, ancor di più oggi, in questo quadro politico, sia parte di un'azione di governo che investe ogni aspetto della politica e tocca, di fatto, il cuore della sovranità. Nel mettere in evidenza che l'UE deve abituarsi ad agire come un soggetto unitario di fronte alle minacce esterne ci sono alcuni nodi nella costruzione di una difesa che non si possono sciogliere senza risolvere la questione della sovranità, della legittimità e del controllo democratico.

1. Essere pronti ad agire come una vera comunità unita in caso di attacco ad uno dei membri, e l'identificazione dei nemici potenziali o comunque dei pericoli per la nostra sicurezza sono oggi una questione controversa per gli Stati europei. È difficile che queste differenze di vedute possano essere superate e che si trovi una forte coesione senza passare da un sistema intergovernativo ad un sistema federale, ossia senza che la Commissione acquisisca competenze e autonomia di governo rispetto agli Stati, all'interno di un sistema federale che sviluppi effettivamente il bicameralismo; e che con questi poteri e legittimità agisca a nome degli europei.
2. Analogamente, si pone il problema di come si costruisce una visione comune, come si identifica l'interesse generale e si elabora una strategia condivisa senza istituzioni di governo e di controllo democratico che rappresentano i cittadini di tutta la comunità. Anche in questo caso, come dimostra la frammentazione di questa Unione europea, non è un coordinamento dei governi nazionali che permette di far emergere il punto di vista europeo, ma serve un sistema federale.
3. *Idem*, e ancor di più, per la questione di chi decide. La difesa è una materia in cui servono decisioni rapide e bisogna quindi anche per questo che ci sia un referente politico dotato del potere di decidere in tempo reale (cosa che è impossibile avvenga con gli attuali meccanismi decisionali intergovernativi, anche se fosse abolito il veto); ma,

soprattutto, è una materia in cui il potere che decide non deve solo essere dotato di autorità ma, *in primis*, di legittimità democratica, e su tutta l'Unione, dato che interviene direttamente sulla vita dei cittadini e dei territori e fa scelte che determinano la vita e la morte di esseri umani.

Come scriveva Panebianco in un editoriale sul *Corriere della Sera* (16 gennaio), evidenziando in particolare la questione del decisore quando si parla di costruire una difesa europea, non basta accettare di mettere in campo determinate politiche industriali o di fare certi passaggi tecnici per pensare di stare costruendo una difesa europea: il nodo è politico, e non esistono automatismi che portino a sciogliere il nodo della sovranità per inerzia.

Non dobbiamo in effetti mai dimenticare che anche la moneta unica era stata concepita dai federalisti come un passaggio (reso possibile nel quadro dello sviluppo del mercato europeo) che avrebbe costretto gli Stati a costruire un'unione politica ("Voto europeo, Moneta europea, Governo europeo" scandivano gli slogan MFE di allora). Sappiamo che non è andata così, pur essendo stato l'euro un'acquisizione decisiva per la nascente Unione europea, che ha cementato l'Unione nel momento turbolento seguito alla caduta del blocco sovietico e traghettato l'UE nel mare della globalizzazione. La differenza profonda, però tra la moneta, che ha funzionato comunque – anche se con gravissime lacune – senza Stato, è che la moneta è un fatto in parte tecnico ed è collegata, per il suo funzionamento base, ad un'istituzione non politica (nel senso che non risponde ai cittadini e non necessita di una legittimità democratica) come la Banca centrale. La BCE (che è un'istituzione federale) ha potuto quindi nascere e governare la moneta, pur in un contesto in cui le altre materie al cuore della sovranità restavano di competenza nazionale.

Il bilancio è l'altro nodo cruciale. I rapporti Letta, Draghi e Niinistö indicano con chiarezza la necessità di investimenti ingenti per le transizioni in atto, per la creazione di beni pubblici europei (inclusa la difesa), per sostenere la crescita industriale, ecc.. Una parte cospicua di questi finanziamenti arriverà da capitali privati (che l'UE dovrebbe diventare in grado sia di raccogliere, creando un mercato europeo dei capitali, sia di attirare mostrando dinamicità), ma una parte importante la giocheranno anche i finanziamenti pubblici. Il bilancio europeo è irrisorio come dimensione (al di là che può essere razionalizzato e orientato verso nuove scelte) e rigido nei suoi meccanismi di finanziamento, perché le risorse derivano in larghissima parte da contributi degli Stati che negoziano anche in base ai calcoli di quanto del loro contributo rientra sotto forma

di finanziamento europeo. Come tale è del tutto inadeguato, ed è una delle ragioni fondamentali del non-funzionamento dell'UE (si rimanda a questo proposito all'utilissimo Quaderno federalista del 2021 di Giulia Rossolillo su questo tema: https://www.mfe.it/port/documenti/schede/cofoe/201028_finanziamento_ue.pdf). La sua riforma è un passaggio essenziale e una *conditio sine qua non*. Per molti aspetti è anche una delle precondizioni per fare debito a livello europeo. Per quanto il *Next GenerationEU* abbia aperto la via, un ricorso sistematico a questa pratica senza che ci sia a livello europeo capacità fiscale per pagare gli interessi e concependo il debito come prestito agli Stati, per quanto la restituzione possa essere prevista in tempi lunghi, diventa insostenibile. Dotare l'UE di una capacità fiscale autonoma è fondamentale per concretizzare la riforma politico-istituzionale necessaria all'Europa: sia per emanciparsi dal sistema intergovernativo (incluso abolire l'uso del veto e la pratica di agire per consenso), sia per poter agire come soggetto politico; è, oltretutto, la base – dotando il Parlamento di potere di tassazione oltre che di iniziativa legislativa – della creazione di una vera democrazia a livello europeo, che resta anche parte integrante del discorso del *safer together* del rapporto Niinistö.

4. Che passi sono ipotizzabili oggi nella direzione di un'Europa che si faccia Stato?

L'Europa oggi è divisa: cresce il numero degli Stati governati da forze nazionaliste o da coalizioni in cui queste hanno un peso decisivo, incombono preoccupanti elezioni in Germania in cui avanza spaventosamente AfD, la Francia è vicina al caos e vede percentuali di voti altissime andare al *Rassemblement National*. L'arrivo di Donald Trump non potrà che peggiorare questa divisione, perché, come dimostra il comportamento del governo italiano, ci sarà la corsa per cercare di ottenere i favori del nuovo imperatore che sta già cercando di usare la strategia del *divide et impera*.

In questa situazione drammatica, in cui gli europei sono completamente vulnerabili ed esposti, il primo segno di resistenza sarà quello di riuscire a mantenere l'unità sui dossier fondamentali e non lasciare che Trump laceri l'UE sulle questioni commerciali piuttosto che su questioni cruciali per la sicurezza e la transizione *green*. È chiaro, e inevitabile (dato il bisogno degli europei della protezione militare americana), che l'Europa in queste condizioni subirà molti ricatti e dovrà sottostare a molte imposizioni USA, soprattutto finché non si deciderà ad accelerare la realizzazione degli obiettivi che si è data in materia di innovazione

tecnologica, industria, ecc.. Analogamente sarà cruciale la capacità di tenuta riguardo all'Ucraina, anche sul piano degli aiuti militari oltre che finanziari, e il mantenere la promessa del suo ingresso in UE; in parallelo, sarà fondamentale il tenere fede agli impegni sull'allargamento, a partire dai Paesi candidati che mantengono regimi democratici. Su questi punti dovremo vigilare come federalisti e supportarli anche portandoli nel dibattito politico; così come dobbiamo essere pronti a criticare quando i governi andranno nella direzione opposta (come abbiamo fatto con il comunicato del 10 gennaio – <https://www.mfe.it/port/index.php/interventi/trump-musk-litalia-e-leuropa> – rivolto contro il governo italiano e le sue scelte in materia di sicurezza e comunicazioni sensibili).

Questa UE, a Trattati costanti e nel quadro attuale, può fare anche passaggi ulteriori (o dei passi avanti) verso in particolare la creazione di un mercato europeo dei capitali, insieme ad avviare, o a discutere, tante delle misure indicate in particolare nei rapporti Letta e Draghi per completare il mercato unico e iniziare ad impostare una strategia industriale. Se questi passaggi fossero messi in campo, dovremmo sicuramente sostenerli, perché sono di per sé positivi, e sono un segno di vitalità dell'Europa; e anche in questo caso sarebbe importante il nostro contributo per chiarirne la portata nel dibattito politico e per inquadrarli correttamente nel processo di rafforzamento dell'UE e all'interno del discorso complessivo federalista.

Anche sul piano della difesa ci sarà il tentativo di progredire in direzione di finanziamenti comuni per alcune industrie e produzioni strategiche, di affrontare la questione degli approvvigionamenti comuni e dell'interoperabilità. Qui è già più probabile che i passaggi possano essere fatti solo con un'azione di avanguardia, più facilmente usando il "modello Schengen" come suggeriscono Marco Buti e Francesco Nicoli sul *Sole 24 ore* del 12 gennaio, ossia, fuori dai Trattati e dalla stessa UE, per poi negoziare l'inclusione in un momento successivo. Anche se non fosse un'iniziativa in grado di avviare la nascita di un nucleo politico (i paesi coinvolti sarebbero in gran parte quelli dell'Est, più esposti alla minaccia di Putin, e non sono certamente propensi a farsi avanguardia verso un'unificazione politica) sarebbe comunque un modo per rompere il quadro a 27 e una manifestazione di volontà europea, e come tale utile.

Oltre a queste manifestazioni, al momento, è difficile pensare che gli Stati siano in grado di fare molto altro. Un primo appuntamento decisivo, da cui dipende molto, saranno le elezioni tedesche, per capire che risultati daranno e che governo sarà possibile in Germania.

Da parte sua la Commissione europea oltre a lavorare per sviluppare

al meglio la sua agenda, potrebbe – se lo volesse, mantenendo così l'impegno preso da von der Leyen di fronte al PE – porre ai governi la questione della necessità di rivedere alcune norme dei Trattati, in particolare riguardo al diritto di veto, per facilitare in alcuni ambiti le decisioni, e soprattutto al bilancio, per rispondere all'esigenza di fare debito comune, di sostenere alcuni investimenti cruciali e di avere gli strumenti per coordinare una strategia efficace. Lo potrebbe fare insieme al Parlamento (in cui intanto il gruppo Spinelli continua a tenere viva la battaglia, come con l'iniziativa in questi giorni – 21 gennaio – a Strasburgo), invitando i governi a confrontarsi sul futuro dell'UE in una Convenzione. Concretamente sappiamo che tutto sarebbe pronto e la richiesta è nelle mani del Consiglio europeo. Questa mossa della Commissione potrebbe anche smuovere alcuni Stati (ipotizzando che la Germania abbia un governo disponibile in tal senso) a procedere come avanguardia per avviare una maggiore integrazione.

Tutte le ipotesi indicate sono possibili – se si mantiene una volontà europea, per quanto debole, in Francia e Germania e qualche altro paese non ancora caduto in preda al nazionalismo – e, nel caso delle iniziative fattibili nel quadro attuale, senza operare rotture, sono soprattutto passi per garantire la sopravvivenza di una volontà europea. Anch'esse saranno davvero proficue se intanto maturerà anche la coscienza, almeno in alcuni attori chiave, che il passaggio all'Europa federale è il solo che salverà il nostro continente e la nostra libertà, e si chiariranno le riforme essenziali. Questo tipo di lavoro politico sarà cruciale, ed è quello che spetta a noi federalisti animare.

Il ruolo dei federalisti in Italia, in Europa e nel mondo

Il MFE è nato e ha continuato la sua lotta nella consapevolezza che il processo europeo è particolarmente complesso, e che gli Stati nazionali (strumento e ostacolo, come diceva Spinelli) tendono a preservare il loro potere e ad espungere il federalismo (ossia l'obiettivo della costruzione di una federazione e di un potere europeo) dal processo. Per questo capire i diversi ruoli che devono giocare i vari attori che vi prendono parte è fondamentale; lo è in generale, e lo è in particolare per individuare il nostro ruolo specifico, che è per definizione quello di un'avanguardia. Mantenere sul campo l'opzione federale è il nostro compito; un compito che strutturalmente gli altri attori non sono in grado di svolgere, e che, se lo fanno, è per la nostra pressione.

Rispetto al passato, oggi abbiamo due novità: a) il Parlamento europeo

(o meglio: un'avanguardia federalista all'interno del Parlamento europeo) condivide la nostra battaglia sul fronte federalista, e vi è una maggiore consapevolezza (anche se spesso frenata dal conservatorismo dell'apparato burocratico) nei vertici della Commissione europea; b) siamo arrivati alla fase finale del processo in cui sul piatto c'è la trasformazione in un'Unione politica, e in questa ottica il federalismo è tornato al centro come modello di riferimento. Questo secondo elemento (il fatto che siamo alla fase finale del processo), non vuol dire che i governi e le istituzioni europee non porteranno avanti politiche o, in generale, iniziative, che siano intergovernative e/o comunitarie. Vuol dire che i nodi con cui l'Europa si confronta sono tutti legati all'assenza di istituzioni federali, perché un bilancio federale, una politica estera, una difesa sono tutte urgenze in questo momento che richiedono il passaggio ad un assetto federale. Come dimostrano i rapporti di cui abbiamo ampiamente parlato, come costruire questi strumenti politici è ormai ben chiaro. Per questo è importante anche un altro chiarimento rispetto al nostro ruolo: per le ragioni dette, il contributo dei federalisti in questa fase non è quello di spiegare le caratteristiche che deve avere la difesa europea, o schierarsi sulle singole politiche. Le caratteristiche di una difesa europea sono già ben spiegate in tutti i documenti citati; invece, non è un caso che manchi un collegamento esplicito con i passaggi politici necessari per raggiungere davvero l'obiettivo. È qui che il nostro ruolo è cruciale, e dobbiamo avere la capacità di entrare nel dibattito politico avendo l'obiettivo di orientarlo e portarlo a cogliere il nocciolo politico della sfida di fronte alla quale si trova l'Europa.

Quali riforme siano poi necessarie per il passaggio federale lo abbiamo discusso e ripetuto più volte e si trova ben spiegato nei nostri *Quaderni federalisti* (qui il link alla pagina del sito dove sono raccolti: <https://www.mfe.it/port/index.php/partecipa/campagna-per-la-convenzione-europea/memorandum-quaderni-della-campagna>). Non sono patrimonio solo dei federalisti, perché questi temi sono stati al centro di un dibattito vero e partecipato con la Conferenza sul futuro dell'Europa e del lavoro dell'AFCO che ha elaborato poi le proposte di riforma dei Trattati; ma spesso siamo i soli a portarli nel confronto politico, soprattutto sul territorio, anche se alcuni osservatori che condividono con chiarezza la nostra analisi e le nostre proposte sono in realtà spesso presenti sui giornali e sui mezzi di informazione più attenti.

1. La nostra azione

Come sempre la nostra azione è organizzata e dovrà continuare ad esserlo su tutti i livelli. Al livello europeo, dove l'UEF si è rafforzata

con un lungo lavoro di anni e in cui il MFE gioca un ruolo di *leadership* politica, in questo momento l'azione è concentrata sulle istituzioni europee, per mantenere il Parlamento europeo su una posizione di continuità con il lavoro costituente fatto dalla scorsa legislatura e per premere sulla Commissione perché apra in qualche modo una finestra sulla necessità di fare alcune riforme chiave dei Trattati. Dal basso, dobbiamo essere sinergici in questo lavoro politico, portando questa prospettiva nel confronto politico.

A livello nazionale, in Italia ci confrontiamo con un governo che sta consolidando la sua visione nazionalista e un'idea di Europa che resta ferma ad un Mercato e una moneta – indispensabili per il nostro sistema economico e finanziario – e ad uno spazio in cui si confrontano e coordinano “sovraneamente” gli Stati membri. Questo ci toglie la possibilità di agire con l'obiettivo di portare il governo a prendere iniziative di tipo federalista; ma non ci impedisce di cercare di allargare le differenze o le spaccature all'interno delle forze di maggioranza, creando occasioni di confronto sui temi cruciali e facendo emergere le contraddizioni legate al perseguire l'obiettivo di un'Europa debole, *in primis* per l'Italia e i suoi “interessi nazionali”. Cercare poi di far convergere l'opposizione rispetto al governo sul tema europeo, individuando anche iniziative specifiche, è estremamente importante. A livello nazionale rimane poi strategico cercare il dialogo e l'asse con le forze sociali e molte organizzazioni della società civile.

A livello locale (in cui qui si include anche quello regionale), l'azione di “agitazione politica”, teorizzata come ruolo delle sezioni sin dagli anni Sessanta, continua ad essere fondamentale. Tra la fine di novembre e Natale, abbiamo discusso e visto insieme strumenti e proposte per l'azione sui territori. Vi rimandiamo a quella discussione, e al materiale prodotto (trovate tutto a partire dalla pagina di apertura del sito MFE – www.mfe.it). Ovviamente saranno da valutare man mano gli aggiornamenti; ma il cuore del nostro messaggio è quello di affrontare i temi concreti, a partire dagli spunti che danno le emergenze della vita economica e sociale, le grandi questioni internazionali, per evidenziare come tutti gli ambiti strategici, a partire dalla sicurezza, fino alla tecnologia, ecc., abbiano non solo bisogno di una dimensione europea, ma anche che l'Europa abbia una testa politica, e come per questo serva la riforma dei Trattati, spiegando cosa questo significhi in concreto. Le sezioni possono lavorare per creare reti, condividere appelli e rivolgersi al Parlamento e al governo; o possono scegliere le modalità degli incontri pubblici. L'importante è che nelle città risuoni la voce federalista.

Resta infine il livello mondiale, che per il federalismo è l'orizzonte naturale e il punto di riferimento. Dal secondo dopo guerra ad oggi, non è mai stata così fragile la condizione delle istituzioni internazionali, dato il clima politico e l'atteggiamento nei loro confronti della potenza americana, che ne era stata l'artefice. Le tensioni tra "imperi", l'ipotesi del ritorno più brutale delle sfere di influenza, allontanano in questo momento la possibilità di un impegno politico che possa mirare all'avvio di un percorso politico per l'integrazione a livello mondiale. Manca un soggetto che possa farsene protagonista, e manca il collante di un modello e di una visione comune. È l'Europa che avrebbe questo compito, ma illudersi che l'UE molto più debole e sempre meno influente possa farlo non corrisponde alla realtà. Per questo sul piano politico mai come in questo momento è vero che la Federazione europea è il primo passo non solo *per unire*, ma *dell'unificazione* del genere umano. Abbiamo visto che cosa potrebbe fare, e come potrebbe cambiare il quadro. Fino a quando l'UE non sarà diventata capace di esprimere una volontà politica unitaria a noi federalisti resta il compito, insieme alla battaglia europea, di portare avanti, anche nel quadro delle nostre organizzazioni (come vuole fare il gruppo di lavoro congiunto UEF e WFM) un lavoro di sensibilizzazione, di partecipazione alla difesa del diritto internazionale, soprattutto per cercare di orientare la mobilitazione delle organizzazioni che si battono per una *governance* globale e per il rispetto dei principi del diritto e per le organizzazioni internazionali, e anche per far capire il valore della battaglia che si gioca in Europa e usarla come trampolino per rafforzare i processi e i movimenti per le integrazioni regionali nei diversi continenti.

In conclusione, ci preme sottolineare che, in questa ora buia, dobbiamo avere la lucidità di guidare la battaglia giusta. Il *Manifesto* nasce nella Resistenza; non abbiamo mai abbandonato il suo testimone, che ora è valido più che mai.

Stefano Castagnoli
Luisa Trumellini

Pavia-Firenze, 22 gennaio 2025

I documenti

**VENTOTENE:
INTERVENTO DELL'ALTO RAPPRESENTANTE
JOSEP BORREL
AL SEMINARIO SUL FEDERALISMO
IN EUROPA E NEL MONDO***

Farò un mix di inglese e italiano per cominciare a dire che sono molto felice di essere qui in questa isola magica, al quarantatreesimo seminario di Ventotene. È la terza volta che vengo sull'isola. La prima volta è stata nel 2014. E ora sono di nuovo qui in un momento molto complicato per l'Europa e per il mondo. L'Europa si trova di fronte a due guerre e le elezioni americane incombono.

Quindi, sì, siamo in un momento difficile, siamo nell'agosto del 2024: 110 anni fa iniziava la prima guerra mondiale e i soldati andavano al fronte cantando. A Berlino dicendo: "domani a Parigi". A Parigi dicendo: "domani a Berlino". Non sono andati né a Parigi né a Berlino. Sono vissuti per cinque anni nella più grande idiozia della storia, uccidendosi a vicenda. In un solo giorno l'esercito francese ha perso 25.000 soldati. Ve lo immaginate? In un solo giorno sono morti 25.000 soldati. Oggi se muoiono dieci soldati è un dramma nazionale, ma cento anni fa sono morti milioni di soldati. E poi è arrivata un'altra guerra.

Nella Prima guerra mondiale, ricordo, i soldati andavano ancora in guerra con i pantaloni rossi, con l'uniforme napoleonica, non avevano l'elmetto. Perché la guerra si faceva in un altro modo. Oggi è diverso:

* Trascrizione dell'intervento al 43° Seminario di formazione federalistq e al 40th *International Seminar on Federalism* organizzati a Ventotene dall'1 al 6 settembre 2024, dall'Istituto Spinelli in collaborazione con il Comune di Ventotene, la Provincia di Latina, il Movimento federalista europeo (MFE), l'Unione europea dei federalisti (UEF), la Gioventù federalista europea (GFE), la Jeunesse Fédéraliste Européene (JEF) e il World Federalist Movement (WFM).

nessuno va in guerra con i pantaloni rossi, perché sono visibili da lontano. Ma allora le uniformi erano belle, la guerra era bella, ma scomoda. Poi la Seconda guerra mondiale è stata ancora più micidiale, soprattutto qui in Italia. Sono stato sulle Dolomiti e ho visto le trincee: gli italiani da una parte e gli austriaci dall'altra, l'inverno, il freddo, la morte.

Tutte queste cose per noi sono storia, perché ora noi europei non facciamo più la guerra tra di noi. Questa è una grande notizia e una grande cosa, a cui non diamo abbastanza valore. Perché la pace sembra essere lo stato naturale delle cose. Mi dispiace dirlo, ma non è vero, non è lo stato naturale delle cose. E io sono nella posizione ideale per saperlo, in quanto Alto rappresentante dell'Unione europea. Ho viaggiato per il mondo e ho visto guerre. Guerre, guerre e guerre ovunque. Non per noi. Per gli altri. Ma ancora oggi centinaia di migliaia di persone vengono uccise ogni giorno in guerra. E noi europei abbiamo fatto pace. La pace tra di noi.

E tutto è iniziato qui a Ventotene, quando i carri armati tedeschi venivano condotti verso Mosca. Qui a Ventotene alcune persone in carcere e al confino hanno avuto la visione di pensare a un'Europa in pace attraverso la creazione di una federazione per rendere impossibile la guerra. E ora nessuno dei giovani qui pensa che sia possibile, immaginabile, fare la guerra tra di loro, contro i loro compagni di Erasmus. È una cosa impossibile, non è vero? Nessuno lo immagina. E questa è una grande notizia. Ventotene è stato il luogo dove tutto è cominciato: qualcuno ha detto "dopo la guerra, gli Stati devono fare in modo che non sia possibile la guerra". È stata fatta un'unione per il carbone e l'acciaio. Perché per il carbone e l'acciaio? Perché il carbone e l'acciaio erano il modo per fare la guerra. A quel tempo, il carbone e l'acciaio erano il modo per fare la guerra. Senza carbone e acciaio non si fanno carri armati, non si fanno armi. Quindi, hanno iniziato con questo, poi hanno proseguito con il mercato comune e la moneta unica, l'euro.

Sono sicuro che Spinelli non l'ha immaginato: a poco a poco, gli Stati hanno rinunciato ad alcuni elementi della loro sovranità. Niente confini, niente moneta nazionale, niente dazi tra di noi. Si può andare dalla Serbia a Helsinki senza attraversare un confine. I confini ci sono ancora. Ma non si vedono. Non li vedi. Si passa attraverso i confini, si attraversano i confini. Nessuno ti chiede: "Dove stai andando?", "Chi vuoi incontrare?", "Apri i bagagli". Quando ero come voi, giovani, e volevo andare dalla Spagna alla Francia, alla frontiera qualcuno mi chiedeva: "Chi sei?", "Perché vai?", "Apri il bagaglio", "Mostrami il passaporto". E poi sono andato dall'altra parte del confine. E la stessa

storia. “Chi sei?”, “Mostra il passaporto”, “Apri il bagaglio”, “Perché stai andando?” Non succede più. E sembra normale. Non è normale. È straordinario. Quindi sì, abbiamo abolito le frontiere per renderle invisibili. Abbiamo una moneta unica. Non si deve cambiare denaro quando si va a Roma dalla Francia all’Italia. E abbiamo costruito l’euro. L’euro è arrivato con una grande crisi.

Questo progetto era già nel documento scritto da Spinelli, Rossi e Colorni. Ed è per questo che è così importante essere qui oggi, per poter valutare ciò che è stato realizzato dal manifesto del 1941. Ma soprattutto, più che essere contenti perché alcune delle cose che Spinelli pensava sono state fatte, è più importante pensare a cosa c’è ancora da fare. Quali sono i compiti che non siamo riusciti a svolgere, dal momento che la visione di Spinelli non è stata pienamente realizzata.

Certamente, abbiamo bisogno di un’Europa più unita e di più risorse per l’Europa. Il bilancio europeo è l’1% PNL europeo, l’1%! Il bilancio italiano deve essere circa il 40% o il 45% del PNL italiano. Gli europei gestiscono l’1% e vogliono toccare tutto il mondo. E io sto girando il mondo. Sì, facciamo tutto, ma a piccole dosi, dosi omeopatiche che il più delle volte non cambiano la realtà. Se l’Europa vuole sopravvivere, dovrà essere più unita. Dovrà essere più integrata. Dovrà avere più risorse comuni e dovrà costruire una nuova identità europea. Identità: una parola pericolosa. In nome dell’identità tanta gente è morta. La mia identità è contraria alla tua, e allora o tu o io dobbiamo morire. Io penso che la caratteristica importante dell’essere umano sia di avere varie identità. Io sono catalano, sono spagnolo e sono europeo, e le tre cose vanno insieme, non sono in contraddizione. La ricchezza dell’essere umano è essere capace di avere multiple identità, perché siamo esseri complessi, la vita è complessa, la storia è complessa, la cultura è differente, le lingue sono differenti. Ma avere un’identità europea vuol dire integrare le differenti identità senza annullarle. Gli Stati rimangono, l’Italia non sparisce, la Spagna nemmeno. Sono troppo forti, si sono formate nella storia. Gli Stati Uniti, gli Stati della federazione, non hanno una storia tanto differente gli uni dagli altri, perché sono giovani. Ma dal Medioevo ad oggi la nostra storia è troppo forte perché le nazioni possano sparire, ma devono essere compatibili le une con le altre. Abbiamo seguito i passi dei Padri fondatori e ora è giunto il momento di passare la fiaccola ai giovani europei, che sentono l’idea dell’Europa come qualcosa di più di un semplice beneficio.

Voi beneficiate dell’Europa. Voi beneficiate dell’Europa molto, molto più della generazione dei miei padri. Ora è giunto il momento

che facciate qualcosa per l'Europa, che vi assumiate la responsabilità in un mondo sempre più difficile e ostile. L'esperienza di questi cinque anni mi ha insegnato che gli europei non sono pronti ad affrontare questo mondo. È troppo duro. È troppo difficile. È crudele. Forse noi siamo molto in pace, nella nostra prosperità e nella nostra libertà politica, perché alla fine l'Europa è la migliore combinazione che l'umanità è stata in grado di costruire di libertà politica, prosperità economica e coesione sociale. Non è perfetta, ma non troverete da nessuna parte del mondo una migliore combinazione di libertà politica, prosperità economica e coesione sociale.

Sì, alcuni Paesi hanno libertà politica e prosperità economica. Non hanno la coesione sociale perché non si preoccupano della salute del prossimo. Non considerano la salute un bene pubblico. Noi consideriamo la salute e l'istruzione un bene pubblico e dobbiamo preoccuparci della salute del nostro vicino pagando le tasse e la previdenza sociale. Altrove non succede. Nemmeno in un Paese comunista come la Cina o in un Paese capitalista come gli Stati Uniti. Quindi, la mia esperienza è che il mondo è difficile, è un mondo duro, e noi non siamo pronti ad affrontare queste difficoltà perché a casa nostra godiamo della pace, della libertà politica, della prosperità economica e della coesione sociale. Ma ci sono altre parti del mondo che non godono di libertà politica o non godono di progresso economico, o non godono di coesione sociale. Dobbiamo quindi capire che dobbiamo impegnarci con il resto del mondo. Non possiamo alzare muri per proteggerci dal resto del mondo. I muri non sono mai abbastanza alti.

Quante volte avete visto sui giornali o nei telegiornali parlare del Sudan? Cosa succede in Sudan? In Sudan c'è una guerra che ha fatto partire centinaia di migliaia di persone. Dove pensate che andranno? Ci sono decine di migliaia di persone che vengono uccise ogni giorno. Ma non merita nemmeno una notizia sulla prima pagina dei giornali. Ma sì, è in Sudan. Che peccato. Sì, c'è una guerra in Sudan e un'altra in Ucraina, e c'è una catastrofe umanitaria a Gaza, che non è una catastrofe naturale, non è un terremoto, non è un'alluvione: è una catastrofe provocata dall'uomo che uccide persone ogni giorno, bombardandole senza prestare molta attenzione.

Sì, sì. Oggi è stata scoperta la morte di sei ostaggi. E certamente Hamas deve essere condannato per la presa di ostaggi. Ero nel kibbutz dove Hamas stava attaccando il sette ottobre. Nulla giustifica quanto sta accadendo in questo kibbutz. Ma un orrore non giustifica un altro orrore. Un orrore non ne giustifica un altro. Quindi, ripetiamo, abbiamo

una certa responsabilità al riguardo, perché quello che sta accadendo in Palestina è in parte responsabilità nostra. Perché abbiamo promesso la stessa terra a due persone diverse, e queste persone stanno combattendo per la stessa terra.

E abbiamo una responsabilità nei confronti delle persone che combattono in Ucraina per difendere la loro sovranità e integrità territoriale.

E abbiamo una responsabilità nei confronti delle persone che affrontano il cambiamento climatico. Sapete perché vado in Africa? Sto parlando di cambiamenti climatici. Sapete cosa mi hanno detto? “Sentite, noi africani abbiamo inviato nell’atmosfera il 3%, solo il 3% delle emissioni cumulate di gas CO₂. Siamo responsabili del 3% del problema. E voi ne inviate il 25%. Quindi, se c’è un problema, qualcuno ha creato il problema. Non siamo stati noi.” Se andate in America Latina, vi diranno esattamente la stessa cosa. “Abbiamo creato il 3% delle emissioni. Se c’è un problema, certamente non l’abbiamo creato noi. Ma ne paghiamo le conseguenze più di voi.” Perché chi sta pagando le conseguenze maggiori del cambiamento climatico? Il cambiamento climatico non è per domani. È già qui.

Guardate la temperatura del mare. Non ci credete? Ma chi ne paga le conseguenze? L’Africa subsahariana. È impossibile vivere lì se fa troppo caldo; 38 gradi qui, immaginatevi nell’Africa subsahariana.

E nell’Africa subsahariana ogni donna ha in media otto figli. Quindi, non c’è soluzione ai problemi di queste persone senza un forte *empowerment* della donna. Quando parliamo di uguaglianza di genere, il problema è qui, per noi? Sì. Ma non potete immaginare quanto sia grande questo problema. Ma non potete immaginare quanto sia grande il problema in Mali, o in Ciad o in Niger, dove le ragazze a 14 anni iniziano a riprodursi? Un giorno ho parlato con il presidente del Niger. Mi ha detto: “Per favore, aiutami a prendere le giovani donne, le giovani ragazze e a metterle in una scuola lontano dalla loro famiglia, perché, se rimangono nella loro famiglia, si sposeranno a 14 anni e cominceranno a fare un figlio dopo l’altro e non faranno altro che questo. Aiutami a tenerli lontani dalla tradizione culturale.” Sapete dove si trova questa persona? In prigione. Un anno fa c’è stato un colpo di Stato. I militari hanno preso il potere e lui è in prigione perché voleva cambiare il comportamento culturale della società. E non è così facile.

L’Africa è piena di campi profughi in Sudan, in Etiopia, nel Sud-Est asiatico. Sì, è vero. La guerra è tornata. Non qui, ma è ai nostri confini, è vicina. Ed è per questo che dobbiamo pensare di più al futuro, non solo in termini di economia e commercio e di difesa dei diritti umani:

è bene; è necessario. Ma noi europei dobbiamo anche capire che, se vogliamo sopravvivere, dobbiamo, ad esempio, unire maggiormente la nostra capacità di difesa. Continua a essere ridicolo avere 27 eserciti diversi, alcuni dei quali così piccoli da non avere alcun tipo di capacità di combattimento. Spendiamo per la difesa quattro volte la Russia, quattro volte la Russia! Pensate che abbiamo la capacità di combattimento dell'esercito russo, che, tra l'altro, non è così grande come Putin si aspettava? No, certamente no.

C'è un certo parallelismo tra quello che sta succedendo oggi e quello che è successo nel 1941. Il ritorno della guerra in Europa e il peggioramento del panorama geopolitico si verifica certamente per la prima volta dalla fine della Seconda guerra mondiale. Ci rendiamo conto ora che il post-Guerra Fredda si è evoluto in una nuova era. Pochi anni dopo l'elezione di Putin, forse senza che ce ne rendessimo conto, era iniziata la piena invasione dell'Ucraina. Non due anni fa, ma diversi anni fa, con l'avvelenamento letale degli oppositori politici, il conflitto con la Georgia nel 2008 e l'annessione della Crimea nel 2014.

In ogni caso, viviamo adesso. È il momento geopolitico più pericoloso dalla caduta del Muro di Berlino nel 1989. Forse la crisi dei missili a Cuba, ma è molto lontana. Oggi, il concetto di sicurezza e difesa, che non faceva parte della narrazione iniziale della costruzione dell'Europa, sta diventando sempre più importante, e lo sarà ancora di più nei prossimi anni. Il mio lavoro si chiama "politica estera e di sicurezza". Ma quando sono arrivato a Bruxelles, tutti parlavano di politica estera, non di politica di sicurezza. Oggi il mio successore dovrà occuparsi molto di sicurezza, sapendo che l'Unione europea non è un'unione militare. Ma costruire la pace tra gli europei non è sufficiente. Se vogliamo affrontare un mondo di violenza in molti luoghi, gli eventi ci obbligano ad agire in quel campo. Come diceva Monet, l'Europa sarà il risultato delle soluzioni collettive per affrontare la crisi. E permettetemi di ricordare un personaggio famoso: Hamilton. Durante la Rivoluzione americana, creò il debito federale. Creò la Federazione accollandosi il debito di tutti gli Stati della Confederazione. Ma accollarsi il debito non era sufficiente. Un debito deve essere ripagato. Il genio di Hamilton fu quello di creare tasse federali per ripagare il debito. Ecco perché quando si parla di federalismo si deve pensare alle tasse federali, al fatto che l'*Internal Revenue Service* statunitense raccoglieva le tasse federali in tutti gli Stati Uniti. Hamilton, che tra l'altro era un emigrante, era nato in un'isola dei Caraibi. Arrivò a New York ed era un ragazzo di colore. Non era un bianco anglosassone. Non so dove, ma era nato in un'isola dei Caraibi. Hamilton ci mostra la strada.

Dobbiamo avere tasse federali. E il Parlamento europeo (sono stato presidente del Parlamento europeo), dovrebbe essere in grado di aumentare le tasse. E, si sa, i parlamenti votano principalmente le tasse. Nessuna tassazione senza rappresentanza. Questo era il grido dell'indipendenza americana. Nessuna tassazione senza rappresentanza. Ebbero, oggi in Europa possiamo dire *no representation without taxation*. Affinché i rappresentanti dell'Unione Europea che siedono a Strasburgo siano davvero rappresentativi, dovrebbero avere il potere di tassarci. So che non è molto simpatico parlare di tasse, ma questa cosa esiste.

E c'è un'altro personaggio che vogliono ricordare: Demostene. Sappete, Demostene era il filosofo greco che molti anni prima di Cristo metteva in guardia gli ateniesi dicendo: "Guardate, Sparta sta arrivando. Sparta è molto più forte di noi. Gli spartani si stanno preparando alla guerra. Dobbiamo prepararci a difenderci". E gli ateniesi dissero: "Suvvia, non disturbateci con questo". Ebbene, alla fine accadde quello che accadde. Demostene si suicidò e Atene fu invasa da Sparta. Questo è un altro esempio.

Fate attenzione. Fate attenzione alle persone che possono aggredirvi e siate pronti a questa evenienza. L'Ucraina non deve diventare un'altra Bielorussia. Quando mi criticano perché chiedo di continuare a sostenere l'esercito ucraino – e qui in Italia ci sono parecchie critiche – la mia domanda è: "Ok, smetto di sostenere l'Ucraina: cosa pensate che succederà?" Quando il Presidente Trump dice: "Ho la formula magica per far finire la guerra in una settimana. Smetto di sostenere l'Ucraina e la guerra finirà in una settimana." Ma come finirà? Ve lo dico io: truppe russe a Kiev, Zelensky in Siberia; il popolo ucraino schiacciato, le truppe russe al confine con la Polonia. E la Russia che acquista il controllo del 40% del mercato mondiale del grano. No, non credo che sia la soluzione. Il che non significa che non vogliamo che la guerra finisca. E sapete chi vuole che la guerra finisca più di chiunque altro? Beh, gli ucraini. Gli ucraini vogliono che la guerra finisca più di chiunque altro. Ma nel rispetto della difesa dei loro diritti e della loro democrazia.

E poi c'è un'altra guerra: Gaza. 40.000 morti tra i civili. Spesso sento alcuni leader europei e persino Kamala Harris l'altro giorno dire che sono state uccise troppe persone. Giusto. Quante sono troppe? 40.000 sono troppi. La prossima settimana saranno di più. Quanti sono troppi? Qual è il punto di arrivo di questa situazione drammatica? Se credete che troppi siano troppi. Allora forse dovrete inviare armi. Perché queste persone vengono uccise con le armi che voi inviate loro. Ma non vedo la fine di questa guerra. Oggi c'è uno sciopero generale in Israele

che chiede di cessare il fuoco per fermare il massacro e liberare gli ostaggi.

Ho prestato molta attenzione a questa guerra, questa guerra drammatica. Due popoli che combattono per la stessa terra. E noi dobbiamo impegnarci di più in questa guerra. Ma purtroppo non siamo uniti. Abbiamo opinioni diverse. Alcuni Stati membri riconoscono lo Stato palestinese e altri non credono che sia una buona cosa da fare. Se non siamo uniti, siamo irrilevanti. Per essere rilevanti, dobbiamo essere uniti. E su questo problema non lo siamo. Certo, abbiamo fatto progressi nella costruzione di una politica estera comune. Certamente. Ma per fare di più, dobbiamo essere più uniti e dobbiamo avere modi diversi di prendere le decisioni. Non vedo come l'Europa possa funzionare con la regola dell'unanimità, con 27 paesi che devono essere d'accordo su tutto e con un singolo paese che blocca tutto ciò che non gli piace. Ho sul mio conto corrente 6 miliardi di euro – beh, non sul mio conto corrente – ho 6 miliardi di euro sul conto corrente del Servizio per l'azione esterna. Non posso versarli all'Ucraina perché un solo paese si rifiuta. Uno! Quindi, credo che i trattati dovranno essere modificati per rendere il nostro processo decisionale più agile, più federale, più comunitario. Per non dover essere tutti d'accordo su tutto, perché a volte essere d'accordo su tutto significa non essere d'accordo su niente. Quindi sì, so che è difficile. Ma la prossima generazione di europei dovrà essere più integrata, e più integrata significa essere pronti ad accettare decisioni a maggioranza qualificata, non all'unanimità, e non è un tecnicismo, è il cuore di ciò che è l'Unione europea, di come funziona e di ciò che offre.

Bene, mi sono dilungato troppo. Vi ringrazio per l'attenzione.

Josep Borrell

IL RAPPORTO DRAGHI SULLA COMPETITIVITA' EUROPEA*

Cosa serve all'Unione europea per fermare il declino e riprendere il controllo del proprio destino

1. Introduzione

Lo scorso 9 settembre Mario Draghi ha presentato al Parlamento europeo il rapporto sul futuro della competitività europea¹, scritto su incarico della presidenza della Commissione europea. Il rapporto raccoglie e analizza una grande mole di dati, in gran parte già noti, raccolti e pubblicati da diversi centri studi e istituti pubblici, che permettono di fornire un quadro esaustivo dello stato di salute della nostra Unione europea e di accertarne in modo incontestabile le difficoltà e la perdita di competitività, in particolare se paragonata ai due grandi *competitors* globali, Stati Uniti e Cina. Questo rapporto segue di poco la presentazione di quello di Enrico Letta, *Molto più di un mercato*², che aveva evidenziato in modo analogo i limiti del livello di integrazione raggiunto dall'UE finora e si era concentrato sulla necessità del completamento del Mercato unico.

Il Rapporto Draghi, invece, approfondisce le debolezze dell'intero sistema europeo e affronta la questione sia della necessità di una nuova strategia industriale comune, sia della necessità di adeguare la *governance* dell'UE. L'Europa, infatti, in questi anni ha perso molto terreno rispetto ai suoi maggiori competitors (la Cina e gli Stati Uniti), in particolare nei settori tecnologici d'avanguardia dove non è stata capace di tenere il passo con l'innovazione, con grave danno anche per la produttività, che in Europa è rimasta troppo bassa; inoltre, l'Europa soffre per la dipendenza dall'esterno in molti settori strategici (oltre che nel settore tecnologico, in particolare in quello della sicurezza, dell'approvvigionamento delle materie prime essenziali e dell'energia), per il

* Questo testo è stato pubblicato nel 2024 nella collana dei *Quaderni federalisti*, editi a cura dell'Unione europea dei federalisti e del Movimento federalista europeo.

¹ M. Draghi, *The future of European competitiveness*, Settembre 2024, https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en.

² E. Letta, *Much more than a Market*, Aprile 2024, <https://european-research-area.ec.europa.eu/documents/letta-report-much-more-market-april-2024>.

tasso troppo basso di investimenti e per la scarsa efficienza nel reperimento delle risorse necessarie per la crescita, per la frammentazione del mercato dei capitali e del sistema bancario. Questo crescente ritardo dell'Unione europea si traduce in un *trend* di progressivo impoverimento delle nostre società e di ampie fasce di cittadini, nell'aumento delle diseguaglianze e nella conseguente perdita di coesione sociale, in una crescente difficoltà a mantenere i livelli di *welfare* che l'Europa era riuscita a raggiungere e nell'indebolimento del tessuto democratico negli Stati membri; e tutto ciò, unito alla nostra dipendenza strategica e impossibilità di garantire autonomamente la nostra sicurezza, mette a rischio anche la nostra libertà.

La ragione fondamentale del malfunzionamento del sistema – che il Rapporto Draghi dimostra fattualmente con continui esempi concreti – è legata alla frammentazione finanziaria, economica e, in ultima istanza, politica dell'Unione europea. Sempre e in ogni materia, la causa dell'impossibilità per l'Unione europea di sviluppare l'enorme potenziale di cui ancora dispone è legata al permanere di un sistema parcellizzato in quadri politici e normativi nazionali e all'incapacità degli Stati membri di compiere i passi decisivi verso un'indispensabile maggiore integrazione che dia vita ad un quadro realmente unitario.

Questa frammentazione impedisce all'UE di elaborare una strategia efficace comune. “Oggi – si legge nel rapporto – le politiche industriali efficaci – come quelle degli Stati Uniti e della Cina – comprendono strategie multi-politiche, che combinano politiche fiscali per incentivare la produzione interna, politiche commerciali per penalizzare i comportamenti anticoncorrenziali all'estero e politiche economiche estere per garantire le catene di approvvigionamento. L'UE non riesce a produrre una risposta di questo tipo a causa della sua complessa struttura di *governance* e del processo di elaborazione delle politiche, che è lento e disaggregato”. Gli Stati membri, prosegue il Rapporto, agiscono ciascuno in un'ottica di protezione dei propri interessi nazionali, invece di dare priorità al reciproco coordinamento; e questa mancanza di coordinamento vale anche per gli strumenti finanziari.

Il vero problema dell'UE, pertanto, è quello di acquisire consapevolezza delle trasformazioni in atto nel mondo e della conseguente necessità di cambiare il proprio modello economico e di *governance*. Il Mercato unico, in cui la politica, inclusa quella industriale, rimane nazionale non è più sufficiente, perché oggi serve agire insieme in tutta una serie di ambiti che al momento restano prerogativa degli

Stati membri, laddove la visione e gli strumenti nazionali sono del tutto inadeguati e impotenti. Per questo l'UE deve farsi vera unione politica e darsi gli strumenti di governo adeguati per fronteggiare le nuove sfide. Le potenzialità per recuperare il terreno perduto ci sono, e, anzi, l'UE avrebbe i numeri per diventare un modello virtuoso per il resto del mondo; ma serve – come Draghi ha già ricordato in altre occasioni – che, con un utilizzo pragmatico del federalismo, l'UE “si faccia Stato”. Come si legge nel rapporto, “In molti settori, l'UE può ottenere grandi risultati compiendo un gran numero di piccoli passi, ma deve farlo in modo coerente, allineando tutte le politiche all'obiettivo comune. In altre aree, tuttavia, è necessario un numero ridotto di passi più ampi, delegando all'UE compiti che possono essere svolti solo a questo livello”.

L'elezione di Donald Trump alla Casa Bianca non può che rendere più urgente questo cambiamento in Europa. Come ha ricordato sempre Draghi a Budapest, l'8 novembre, in occasione del suo intervento alla riunione informale del Consiglio europeo, “Non possiamo più posticipare le decisioni: abbiamo aspettato per avere il consenso, e il consenso non è venuto, è arrivata la stagnazione”. Questo vuol dire, scrive sempre Draghi nel rapporto, che se non si riesce a procedere a 27 – se non arriva il consenso, per usare le sue parole a Budapest – un gruppo di Stati volenterosi deve andare avanti, anche con accordi fuori dai Trattati, perché la priorità è superare lo stato attuale di paralisi e approfondire l'integrazione, anche costruendo un'Unione europea basata su diversi livelli di integrazione.

Attraverso questo quaderno, il contributo che come Movimento federalista europeo vorremmo dare alla riflessione aperta dal rapporto Draghi parte innanzitutto dall'esigenza di non sottovalutarne il messaggio politico. L'Europa corre molto seriamente il pericolo di essere completamente schiacciata; per questo, le indicazioni contenute nel rapporto delineano una strategia urgente, che, proprio per la natura politica del problema che affligge l'Europa, investe tutti gli ambiti. Bisogna quindi evitare da un lato l'errore di scambiare il rapporto per una proposta di ricette economiche, senza capire il nocciolo politico dell'analisi di Draghi; e dall'altro la tentazione di limitarsi a mettere in campo progetti singoli scoordinati tra loro, quando invece serve dotarsi di una strategia condivisa e perseguita con coerenza in

tutti gli ambiti necessari: una strategia che – come indica lo stesso Draghi – deve essere a tutto tondo, a partire dalla finanza, fino alla politica industriale, alla politica estera e commerciale, alla sicurezza e alla difesa. Questo vale anche se si decidesse di partire con dei primi passaggi parziali. Infatti, se si decidesse di avviare il processo attraverso dei passi iniziali intermedi, bisognerebbe avere comunque chiara la consapevolezza del quadro politico da costruire, ossia che lo sbocco è la creazione di una comunità politica sovranazionale, dotata di una propria sovranità in ambiti concordati con gli Stati membri. Questo vale anche nel caso che un gruppo di governi decidesse di andare avanti fuori dai Trattati. L'ottica in cui muoversi deve essere comunque quella di preparare una capacità di governo unitario e coerente in tutti gli ambiti.

Oltre a doversi basare su una visione condivisa, la strategia unitaria che Draghi suggerisce pone anche la questione di riformare i Trattati. Alla luce di questo rapporto, alcuni trasferimenti di competenze e poteri sono, infatti, ineludibili, e pongono *ipso facto* la questione del controllo democratico, vale a dire del coinvolgimento attivo del Parlamento europeo in rappresentanza dei cittadini e di un maggiore collegamento diretto tra il voto popolare, la formazione della Commissione europea, le scelte di governo europee, oltre che un rafforzamento del ruolo della Corte di Giustizia di Lussemburgo. Aprire quindi il confronto sui cambiamenti istituzionali (legandoli anche alla necessità di dotarsi degli strumenti per attuare il nuovo corso europeo) è un passaggio necessario, e il secondo punto che vogliamo richiamare riguarda infatti le riforme essenziali della governance necessarie alla luce del Rapporto.

In breve:

- *il rapporto sulla competitività di Draghi non è una proposta di sole ricette economiche, ma un'analisi organica sulla competitività di tutti i settori economici.*
- *solo una strategia politica complessiva europea può attuarla e non ci si può limitare a mettere in campo solo progetti singoli scongiurati fra di loro.*
- *gli Stati membri possono attuare tale strategia solo: 1) con riforme istituzionali dare poteri decisionali all'UE con una riforma dei Trattati, oppure 2) con un avanzamento per passaggi intermedi in tutti i settori, ma con la chiara visione di andare verso un futuro governo unitario europeo.*

2. Le riforme essenziali della governance europea necessarie alla luce del rapporto Draghi

Già nel delineare le tre grandi trasformazioni che l'UE deve affrontare per recuperare il terreno perduto in questa nuova fase geopolitica, il rapporto Draghi evidenzia una serie di ostacoli politici e giuridici che devono essere rimossi.

Il rapporto pone innanzitutto la necessità di accelerare l'innovazione in settori tecnologici per agganciare la prossima ondata della rivoluzione che investirà l'industria. A tal fine, in estrema sintesi, bisogna riuscire a promuovere lo sviluppo di tecnologie d'avanguardia (ad esempio l'intelligenza artificiale generativa), la formazione avanzata (anche investendo in centri di ricerca e istituzioni accademiche di eccellenza), integrare meglio le nuove tecnologie digitali nel settore industriale (come quello chimico e farmaceutico). Questi obiettivi comportano la necessità, da un lato, di eliminare le barriere nazionali che ancora impediscono alle imprese (soprattutto quelle tecnologiche) di raggiungere una dimensione sufficiente per essere competitive a livello globale; dall'altro di rivedere sia il modello di capillare armonizzazione normativa, sia gli ostacoli burocratici che caratterizzano l'UE e gli Stati membri che bloccano l'innovazione e lo sviluppo industriale.

In secondo luogo, è necessario trovare un nuovo equilibrio tra il processo di decarbonizzazione in corso e il recupero di competitività dell'economia europea. Da una parte l'Unione deve mantenere le sue ambizioni sul clima, dunque tendere all'obiettivo della neutralità climatica previsto dal *Green Deal*. Allo stesso tempo, bisogna sviluppare degli strumenti più efficaci per perseguire la svolta verde dell'economia e della società europea. Ciò può essere fatto innanzitutto investendo massicciamente nello sviluppo di tecnologie pulite d'avanguardia da applicarsi all'industria europea e ai trasporti (per esempio investendo nello sviluppo delle nuove generazioni di batterie elettriche), riducendo la tassazione sui prodotti energetici meno inquinanti e procedendo verso acquisti condivisi di terre rare.

La terza sfida per la competitività riguarda il perseguimento di una maggiore sicurezza dell'Europa attraverso la riduzione della sua dipendenza esterna. Lo sviluppo di una politica estera economica deve dunque portare ad una diversificazione delle fonti di approvvigionamento delle risorse energetiche e delle materie prime che sono indispensabili per la produzione industriale. La politica di investimenti deve invece permettere di aumentare la produzione domestica di prodotti tecnologici strategici,

come i microchip. Inoltre, è necessario rilanciare l'industria europea della difesa, ancora frammentata e fortemente dipendente dagli Stati Uniti.

Per sviluppare queste strategie a lungo termine, gli Stati membri devono condividere innanzitutto la necessità di un cambiamento radicale rispetto al sistema oggi in essere incentrato sul Mercato prettamente interno; e concordare su un adeguamento degli strumenti di cui oggi l'UE dispone nel quadro giuridico definito dai Trattati in vigore.

In altre parole, la strategia delineata da Draghi richiede una profonda riforma dei meccanismi strutturali di funzionamento dell'Unione, così come anche indicato dal Parlamento europeo nella risoluzione del novembre 2023 volta ad avviare la procedura di revisione dei Trattati³. L'UE, da organizzazione essenzialmente fondata, nei settori vicini al cuore della sovranità, su una cooperazione volontaria tra Stati e priva di una "testa" politica, deve trasformarsi in un ente in grado, nei settori di sua competenza, di assumere decisioni in modo democratico e indipendente dagli Stati membri, privando questi ultimi del potere di veto e divenendo capace di esprimere l'interesse generale dei cittadini europei.

Queste riforme si sostanziano nel rafforzamento delle competenze dell'Unione in alcuni settori, nella trasformazione della Commissione in un embrione di governo dell'Unione e in una riforma dei meccanismi decisionali e di finanziamento dell'Unione che privi gli Stati del diritto di veto e renda l'Unione in grado di legiferare e di decidere in merito al proprio finanziamento in modo democratico ed autonomo rispetto agli Stati membri.

a) Migliorare la capacità decisionale dell'UE.

Per migliorare la capacità decisionale dell'Unione europea, occorre sia permettere alle sue istituzioni di agire senza essere costantemente bloccate dall'esercizio di veti nazionali, sia democratizzare i meccanismi decisionali, sottraendoli al monopolio esclusivo dei governi degli Stati membri. A questo scopo serve l'estensione della procedura legislativa ordinaria alla maggior parte delle decisioni, unitamente al trasferi-

³ Risoluzione del PE del 22 novembre 2023: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_IT.html. Vedi anche: Luca 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, p. 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>, e Id., *La riforma dei Trattati presentata in AFCO pone le basi di un processo costituente federale*, Il Federalista, 65 n. 1, p. 42 ss., <https://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/i-documenti/2597-la-riforma-dei-trattati-presentata-in-afco-pone-le-basi-di-un-processo-constituente-federale>.

mento delle relative competenze a livello europeo; questo permetterà al Parlamento di esercitare in permanenza il ruolo di co-decisore politico dell'Unione accanto al Consiglio, il quale dovrà esprimersi a maggioranza. Si deve quindi andare a consolidare un modello sostanzialmente bicamerale, cui si devono affiancare anche un rafforzamento del legame politico tra la Commissione europea e il Parlamento e il ruolo della Corte di Giustizia. Questo sistema permetterebbe di adottare in modo efficiente politiche genuinamente europee volte all'interesse generale dell'Unione e pienamente legittimate.

b) Riformare il finanziamento dell'UE.

Allo stesso tempo l'Unione deve essere in grado di mobilitare maggiori risorse finanziarie per la competitività. Alcune possono essere recuperate senza modificare i Trattati in vigore. Questo vale innanzitutto per le risorse che si possono attingere attraverso il settore privato con il completamento del mercato unico dei capitali. Ciò richiede l'abolizione delle barriere che ancora limitano la piena circolazione dei capitali in Europa, l'aumento dei poteri di supervisione e regolamentazione dell'Unione, nonché l'introduzione di *safe asset* europei che possano funzionare da *key benchmark* nel mercato finanziario e permettano di mobilitare le risorse dei cittadini verso progetti europei di interesse comune. Evidentemente la creazione del mercato unico dei capitali richiede anche il rafforzamento della capacità di finanziamento del settore bancario attraverso un maggior ricorso alla cartolarizzazione, pur nel rispetto di regole prudenziali, ed il completamento dell'Unione bancaria.

Anche sotto il profilo della spesa pubblica nazionale si possono migliorare le condizioni senza mettere mano ai Trattati. In questo ambito, il rapporto propone di affiancare al Semestre europeo, ancora troppo concentrato sulla convergenza fiscale, un nuovo "Quadro per il coordinamento della competitività" che permetta di sincronizzare a livello europeo gli sforzi degli Stati in relazione agli investimenti strategici per l'acquisto di materie prime, lo sviluppo di progetti tecnologici, la produzione energetica, il rafforzamento delle politiche di ricerca e di sviluppo.

Allo stesso tempo, il rapporto sottolinea che è anche necessario aumentare la spesa pubblica a livello europeo con investimenti in beni pubblici comuni, ossia progetti congiunti (come lo sviluppo di reti e interconnettori, l'acquisto congiunto di materiali militari, l'innovazione tecnologica nell'ambito della difesa), finalizzati a rafforzare la competitività e la sicurezza dell'Unione. Per fare questo è indispensabile estendere le capacità di bilancio dell'Unione; e per farlo è anche necessario

sottrarre il bilancio europeo ai condizionamenti politici e ai limiti in termini di dimensione imposti dalla sua totale dipendenza dalle decisioni sovrane e dai contributi degli Stati membri (fatta salva la porzione minima di entrate legate ai dazi). Diventa allora indispensabile modificare i Trattati, creando una reale autonomia dell'UE nel reperimento delle risorse necessarie a finanziare questi beni pubblici europei e coinvolgendo direttamente in questo ambito il Parlamento europeo. Infatti, la stessa possibilità di emettere nuovo debito comune – riprendendo l'esperienza del *Next Generation EU* – non può prescindere dalla consapevolezza che è necessario dotare anche l'UE di un potere di tassazione autonomo, in vista della necessità di ripagare gli interessi e lo stesso il debito contratto, anche solo relativamente alle tasse su grandi imprese e sulla finanza pensate in sinergia con gli obiettivi politici ed economici perseguiti dall'UE. Anche un primo passo immediato in questa direzione – ossia quello di rinviare il rimborso di *NGEU*, aumentando immediatamente le risorse a disposizione della Commissione per finanziare programmi incentrati sull'innovazione e sull'aumento della produttività – va comunque inquadrato in questa prospettiva.

In breve:

L'UE deve affrontare grandi trasformazioni per recuperare il terreno perduto: accelerare l'innovazione in settori tecnologici strategici, trovare un nuovo equilibrio nel processo di decarbonizzazione in corso e perseguire una maggior sicurezza dell'Europa attraverso la riduzione della sua dipendenza esterna.

La strategia delineata da Draghi richiede una profonda riforma dei meccanismi strutturali di funzionamento dell'Unione:

- 1) rafforzamento delle competenze dell'Unione in settori chiave,*
- 2) trasformazione della Commissione in un embrione di governo dell'Unione,*
- 3) riforma dei meccanismi decisionali e di finanziamento dell'Unione che privi gli Stati del diritto di veto e renda l'Unione in grado di legiferare e di decidere in merito al proprio finanziamento in modo democratico ed autonomo rispetto agli Stati membri.*

3. Come si possono realizzare le riforme essenziali della governance europea

Il Rapporto Draghi, nelle parti dedicate alla riforma della *governance*, dice chiaramente che serve una riforma dei Trattati; ma aggiunge che in questa prima fase, dato che i governi non riescono a trovare

l'accordo per aprire la procedura di revisione dei Trattati, potranno fare comunque dei passi utili se avranno la volontà politica di coordinarsi strettamente. Nel caso non trovino questa volontà a 27, un gruppo di Stati "volonterosi" dovrà procedere ad aprire la strada, andando a definire una nuova struttura dell'UE fondata su 2 diversi cerchi di integrazione. Il Trattato, ricorda il rapporto, offre due strumenti giuridici per far avanzare un gruppo di Paesi (le clausole passerella e le cooperazioni rafforzate), esauriti i quali (nel caso in cui non si riesca ad applicarli) resta solo l'opzione di un'iniziativa di un gruppo di governi al di fuori dei Trattati, sulla base di quanto già sperimentato con il MES; in quest'ultimo caso restano completamente esclusi il Parlamento europeo e la Corte di Giustizia.

Gli strumenti contenuti nei Trattati, tuttavia, sono difficilmente utilizzabili nel quadro delineato dal rapporto, al di là della difficoltà di trovare il consenso politico per utilizzarli. Le clausole passerella previste dall'articolo 48(7) TUE non coprono infatti nessuna delle modifiche che sarebbero necessarie per garantire all'Unione europea competitività, autonomia e democrazia. Da un lato, si tratta di clausole che, se prevedono effettivamente la possibilità di un passaggio da unanimità a maggioranza qualificata e da procedura legislativa speciale a procedura legislativa ordinaria, lo fanno solo per le competenze già assegnate all'UE dai Trattati; sono quindi inutilizzabili per aumentare le competenze dell'Unione e per rafforzare il meccanismo di nomina della Commissione e trasformarla in un embrione di governo. Dall'altro lato, escludono espressamente dal proprio ambito di applicazione ogni decisione avente implicazioni militari o nel settore della difesa e il meccanismo di determinazione delle risorse dell'Unione, e dunque non possono incidere sui due settori-chiave nei quali è più necessaria e urgente una riforma. Se a ciò si aggiunge che anche nel settore della politica estera la loro incidenza sarebbe praticamente nulla, appare evidente che si tratta di uno strumento non adeguato.

Per quanto riguarda invece le cooperazioni rafforzate, e cioè il meccanismo secondo il quale un gruppo di almeno nove Stati membri può avanzare più rapidamente degli altri in settori di competenza non esclusiva dell'Unione, si tratta di strumenti che non possono alterare l'equilibrio istituzionale dell'Unione e devono rispettare i diritti e gli obblighi degli Stati membri che non vi partecipano; dunque, come dimostrato dalle loro applicazioni concrete (sempre su materie molto specifiche e di nessun impatto politico od economico), danno semplicemente vita e differenti gruppi di Stati che, in relazione a specifiche materie, instau-

rano tra loro una cooperazione più stretta. Non si tratta in altre parole di strumenti adatti a far compiere all'Unione un salto politico nelle materie di sua competenza, perché detto salto presuppone proprio la modifica della struttura istituzionale dell'Unione, che invece le cooperazioni strutturate non possono alterare.

Il ricorso a meccanismi di cooperazione intergovernativa al di fuori dei Trattati, invece, oggi si scontra con la debolezza dei governi anche quando retti da forze pro-europee – in particolare in Francia e Germania, tradizionalmente considerati il motore dell'Unione europea. Questo rende molto complicato per gli Stati membri trovare la volontà e la forza di prendere un'iniziativa politica coraggiosa nella direzione di una maggiore integrazione indipendentemente dal consenso di tutti e 27 gli Stati membri (Figura 1). Tuttavia, la pressione politica ed economica che l'Europa subirà con l'avvio della nuova Amministrazione americana metterà davvero a rischio l'esistenza dell'UE, e gli Stati membri dovranno scegliere se cercare di salvarsi da soli, dividendosi e mettendosi nelle mani della potenza esterna meglio posizionata per approfittare della situazione; oppure reagire rafforzando l'integrazione e l'unità politica dell'UE. Questa volta non sarà possibile rifugiarsi nelle micro-soluzioni tecniche o limitate a singole materie, pensate per garantire la sopravvivenza del sistema in essere – ossia il Mercato e la

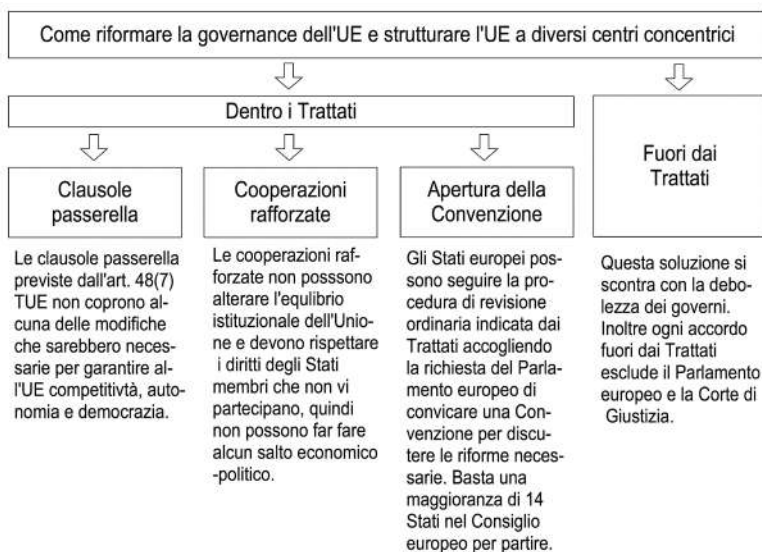


Figura 1

moneta. La sfida sarà quella di diventare capaci di reagire politicamente, e questo comporterà la necessità di quei passaggi politici che Draghi mostra chiaramente e che abbiamo presentato nel capitolo precedente. Di fronte alla diversa reazione che i governi nazionali avranno davanti all'Amministrazione Trump, può darsi che un gruppo dei paesi decisi a non svendere il proprio futuro trovi la forza di rompere il quadro dell'unanimità e sedersi attorno ad un tavolo per discutere seriamente di una politica estera e di difesa comuni, di una politica economica e industriale comune e dei relativi strumenti politico-istituzionali necessari a tale scopo.

Il punto è che non ci sono scappatoie per l'Unione europea. Se vuole sopravvivere, deve porsi l'obiettivo di diventare una comunità politica coesa, dotata di un governo sovranazionale di tipo federale per poter agire con efficacia e in modo trasparente insieme ai cittadini. A questo proposito, vi è una quarta possibilità che gli Stati europei possono sfruttare, ed è quella di scegliere di seguire la procedura di revisione ordinaria indicata dai Trattati accogliendo la richiesta del Parlamento europeo di convocare una Convenzione per discutere le riforme necessarie. Basta una maggioranza di 14 Stati nel Consiglio europeo per partire; e si tratta di una procedura che non è soggetta ad alcun limite di materia, o di intangibilità della struttura istituzionale esistente, e che dunque può coprire tutte le riforme necessarie. Inoltre, sotto il profilo procedurale, e al contrario di tutte le altre ipotesi, prevede il coinvolgimento diretto, a fianco dei rappresentanti dei governi e dei Parlamenti degli Stati membri, sia della Commissione, sia del Parlamento europeo, sottraendo la discussione sulle riforme dell'Unione alla dimensione puramente intergovernativa di un compromesso tra interessi degli Stati e apre la strada a una discussione pubblica. In questa ipotesi, ossia che gli Stati che vogliono rafforzare l'integrazione scelgano uno strumento unitario e previsto dai Trattati e avviino la Convenzione, questi stessi Stati dovranno porre tra i temi cruciali al centro del confronto anche quello della creazione di una struttura dell'UE fondata su diversi cerchi di integrazione, dato che sarà impossibile riuscire ad avanzare a 27 allo stesso passo, ancor di più oggi che aumentano i governi euro-tiepidi e/o euroscettici.

In conclusione, il rapporto Draghi dimostra l'urgenza per gli Europei, di fronte alla trasformazione del quadro internazionale, di dotarsi degli strumenti e dei meccanismi politico-istituzionali per agire insie-

me con una visione e una strategia comuni. La Commissione europea e il Parlamento europeo possono fare molto per spingere gli Stati membri ad agire in questa direzione; è innegabile però che l'iniziativa spetta ai governi, ed è certo che il primo passaggio non potrà che nascere dall'iniziativa di alcuni paesi che dovranno rompere l'unanimità e andare avanti con chi ci sta. Gli strumenti e le procedure a disposizione sono chiari; così come è chiaro che, per affrontare davvero i nodi sul tappeto, la motivazione che dovrà muovere questi Stati dovrà includere la consapevolezza della necessità di costruire una sovranità condivisa a livello europeo.

“Le decisioni non si possono più posporre”, ci ricorda Draghi: la storia sta bussando energicamente alla porta degli Europei e il tempo si sta esaurendo.

NOTIZIE SUGLI AUTORI

JOSEP BORRELL, Alto rappresentante dell'Unione europea per gli Affari esteri e la Politica di sicurezza, vice-Presidente della Commissione europea.

GIACOMO BRUNELLI, membro del Comitato federale del Movimento federalista europeo e della Direzione nazionale della Gioventù federalista, europea incaricato dell'Ufficio del Dibattito MFE/GFE.

VINCENZO CAMPORINI, ex-Capo di Stato maggiore della Difesa italiana, consigliere scientifico dell'Istituto di Affari Internazionali (IAI).

GABRIELE CASANO, membro della Direzione nazionale della Gioventù federalista europea incaricato dell'Ufficio del Dibattito MFE/GFE; Assegnista di ricerca in Geografia economica e politica, Dipartimento di Scienze politiche e internazionali, Università di Genova.

STEFANO CASTAGNOLI, Presidente del Movimento federalista europeo, membro del Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti.

EDOARDO PECENE, segretario del Centro regionale toscano della Gioventù federalista europea.

PAOLO PONZANO, membro del Comitato federale del Movimento federalista europeo; ex-Direttore delle questioni istituzionali presso la Commissione europea; Docente di Politica sociale europea al Collegio europeo di Parma.

LUISA TRUMELLINI, Segretaria generale del Movimento federalista europeo, membro del Comitato federale dell'Unione Europea dei Federalisti.

Il Federalista, 66 (2024)

INDICE DELL'ANNATA

Editoriali

<i>La democrazia in crisi si salva solo con l'Europa federale</i>	p.	3
<i>L'ora della svolta</i>	»	67

Saggi

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 ANSELMI, <i>Guerra costituente e ruolo dei Politiques</i>	»	23
VINCENZO CAMPORINI, <i>La difesa europea</i>	»	71

Note

<i>Equilibri geopolitici internazionali: perché è necessaria la federazione europea</i> (Patrizio Bianchi)	»	35
<i>Le ricadute negli enti locali del principio di sussidiarietà</i> (Guglielmo Bernabei)	»	42
<i>La ripartizione delle competenze in un'Unione federale</i> (Paolo Ponzano)	»	81
<i>Le implicazioni tecniche di una difesa europea</i> (Edoardo Pecene)	»	89

Interventi

<i>Per una nuova sovranità. Il federalismo europeo in risposta alla crisi delle sovranità nazionali</i> (Giacomo Brunelli)	»	96
<i>Azione federalista e coinvolgimento della società: un approccio territoriale per la realizzazione della federazione</i> (Gabriele Casano)	»	105

I problemi dell'azione

- È tempo di fare gli Stati Uniti d'Europa* (Stefano Castagnoli e Luisa Trumellini) » 113
- È tempo di fare gli Stati Uniti d'Europa, per la pace, la democrazia, la libertà in Europa e nel mondo* (Stefano Castagnoli e Luisa Trumellini) » 119

I documenti

- Irisultati delle elezioni europee: luci e ombre* (Domènec Ruiz Devesa) » 46
- Ventotene: intervento dell'Alto Rappresentante Josep Borrell al seminario sul federalismo in Europa e nel mondo* (Josep Borrell) » 145
- Il rapporto Draghi sulla competitività europea: cosa serve all'Unione europea per fermare il declino e riprendere il controllo del proprio destino* (MFE) » 153

Trent'anni fa

- 1996: L'Europa tra federalismo e nazionalismo* (Francesco Rossolillo) » 52

