

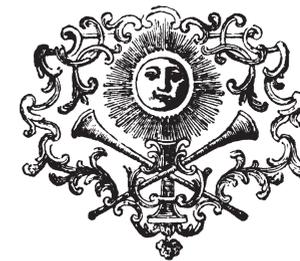
IL FEDERALISTA

rivista di politica

IL FEDERALISTA, LIV (2012) N. 1-2

*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



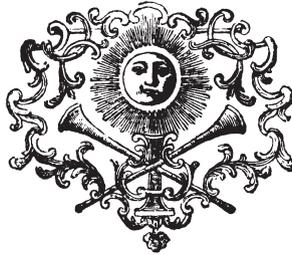
ANNO LLV, 2012, NUMERO 1-2

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, altri paesi 30 (invio per posta aerea). Editrice EDIE, via Villa Glori, 8 I-27100 Pavia. Versamenti sul ccp 10725273.
www.ilfederalista.eu

INDICE

<i>L'ora del trasferimento delle sovranità nazionali</i>	pag.	3
GIULIA ROSSOLILLO, <i>Fiscal compact, Meccanismo europeo di stabilità ed Europa a due velocità: proposte istituzionali per un governo della zona euro</i>	«	10
DOMENICO MORO, <i>Eurozona e Agenzia per lo sviluppo sostenibile. Come conciliare una politica di sviluppo dei paesi dell'eurozona con la politica di bilancio dell'UE</i>	«	24
UGO DRAETTA, <i>Quale futuro per l'eurozona e l'Unione europea?</i>	«	45

I DOCUMENTI

<i>Unione europea e Comunità</i> (Francesco Rossolillo)	«	57
<i>Riflessioni sulla politica europea</i> (Wolfgang Schäuble e Karl Lamers)	«	65
<i>Manifesto per un'Europa federale</i> (Valéry Giscard d'Estaing)	«	79
<i>Per un patto federale tra i paesi fondatori</i> (Francesco Rossolillo)	«	89
<i>“Europeizzare” l'Europa</i> (Joschka Fischer)	«	100

L'ora del trasferimento delle sovranità nazionali

Questo fascicolo de Il Federalista esce nella forma di un numero speciale, interamente dedicato alla riflessione sul tema delle riforme istituzionali per preparare la nascita degli Stati Uniti d'Europa. La sezione dei Documenti ripubblica pertanto alcuni contributi milari nel dibattito degli ultimi venticinque anni: due testi di Francesco Rossolillo (uno del 1986 e l'altro del 2003), il documento della CDU/CSU del 1994, il manifesto di Giscard d'Estaing del 1995, un recente intervento di Joschka Fischer; a questi si aggiungono un contributo di Ugo Draetta dell'ottobre 2011 e due nuovi saggi, uno di Giulia Rossolillo e l'altro di Domenico Moro.

Innanzitutto, può essere utile cercare di spiegare le ragioni per cui si è voluto dedicare, in questo momento, l'intero numero a questo specifico argomento. Come dimostrano i due saggi di Francesco Rossolillo, il Movimento federalista, e, con esso, la rivista, hanno sempre avuto un ruolo di avanguardia nell'elaborazione delle indicazioni politico-istituzionali per far progredire l'Europa sulla via della federazione. Il ruolo specifico del MFE nel corso del processo di unificazione europea è sempre stato, infatti, quello di chiarire, da un lato, i termini della situazione di potere che si creava in seguito ai diversi passaggi del cammino dell'integrazione e, dall'altra, di individuare gli obiettivi istituzionali da raggiungere e i punti critici su cui era, o sarebbe stato, necessario far leva per far avanzare il processo. Oggi l'Europa, sulla spinta della crisi economica e politica, è arrivata alle soglie della possibilità di completare il proprio processo di unificazione, pena l'implosione dell'intera costruzione europea, e pertanto è imperativo cercare di portare il contributo federalista nel dibattito, proprio sulla base della lunga esperienza maturata, misurandosi con i nodi e con le impasse che impediscono ancora di imboccare la via dell'unità politica.

Le osservazioni da fare sono principalmente due: innanzitutto una valutazione del quadro che si è creato all'interno dell'Unione europea; e, parallelamente, un tentativo di individuare i punti decisivi per avanzare. Nel primo caso si parte dalla constatazione del peso crescente che sta assumendo la questione dell'unità politica dell'eurozona nel di-

battito. Nel secondo dal fatto che questa accelerazione è stata impressa dalla Germania, che ha compiuto un salto di qualità nella consapevolezza che gli strumenti necessari all'Europa per uscire dalla crisi non sono tanto finanziari od economici quanto politici e istituzionali; anche se, per il momento, Berlino è sola su questa posizione e ancora incerta nelle proposte concrete, e ha quindi il problema di trovare il consenso dei partner europei e di individuare le soluzioni istituzionali adeguate.

La parabola della presa di coscienza tedesca, sotto l'incalzare della crisi, è stata estremamente rapida. Fino a due anni fa, prima del primo salvataggio della Grecia, Berlino (come tutti gli altri Stati membri dell'UE) riteneva che l'Unione europea, con il mercato unico a ventisette e il funzionamento basato sul metodo comunitario, fosse un quadro stabile e adeguato. L'Unione monetaria veniva vissuta non più, come era stato agli esordi con Kohl, come un fatto politico (una questione di pace o di guerra, e dunque una tappa verso la Federazione europea), ma come un passaggio tecnico necessario per il funzionamento del mercato europeo; e, pertanto, si riteneva che per governarla fossero sufficienti le regole del Patto di stabilità. Già più volte, anche su Il Federalista, si è evidenziato come lo scoppio della crisi dei debiti abbia costretto i governi a prendere atto innanzitutto dell'insufficienza del metodo comunitario; e, nel giro di pochi mesi, abbia reso evidente la necessità di distinguere il quadro dell'Unione monetaria (tornata ad essere valutata come un'impresa politica) da quello del semplice mercato, preparando perciò il terreno alla rottura con la Gran Bretagna e con i paesi che non vogliono entrare nell'euro. Ma tutto ciò non ha attenuato la situazione di pericolo per l'euro. Infatti, il metodo intergovernativo, con cui finora si è cercato di supplire alle strutturali debolezze del metodo comunitario (si rimanda, per un'analisi puntuale di queste debolezze al saggio di Giulia Rossolillo nelle pagine seguenti) e con cui si è impostata la rottura con il quadro precedente, è a sua volta – inevitabilmente – arrivato ad una nuova impasse. I passaggi cruciali di cui si discute in questo momento in preparazione del Consiglio del 28-29 giugno (cui mancano ancora alcuni giorni nel momento in cui questo fascicolo viene dato alle stampe), ossia l'unione bancaria e l'Unione fiscale ed economica, non possono essere affrontati con questo metodo; esso infatti non è in grado di sciogliere i nodi cruciali: quelli della solidarietà, della credibilità politica e della legittimità democratica.

Sul primo fronte, i nuovi strumenti europei di cui si sta discutendo nascono proprio dalla constatazione del fatto che gli aiuti finanziari ai

paesi a rischio di fallimento e la creazione di “firewalls” per bloccare la speculazione finanziaria (la prima forma di solidarietà imposta dalla crisi) non sono più sufficienti, e che quindi si deve trovare il modo di arrivare alla cosiddetta “mutualizzazione del debito”; ma con l’attuale assetto istituzionale sarebbe la fine: i primi a non credere che la garanzia tedesca possa proteggere i debiti dell’intera eurozona – stante l’attuale quadro – sono i mercati, l’attacco speculativo con cui inevitabilmente reagirebbero sarebbe ancora più pesante di quelli sperimentati sinora. Ecco che, pertanto, sotto questo profilo si pone il problema che la cancelliera Angela Merkel sintetizza con la formula “passività in comune e controllo in comune devono essere sempre tenuti nella stessa mano”, e che né il Trattato sul fiscal compact né quello che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità possono risolvere. Inoltre, la prima ragione per cui nessuno, né i mercati, né le potenze extraeuropee, si fiderebbe della solidità di un “debito europeo comune” nelle attuali condizioni, è che “questa Europa” non ha nessuna credibilità politica: non è in grado di concepire e di avviare un nuovo, indispensabile e improrogabile, ciclo di sviluppo – impossibile oggi con gli strumenti ancora esclusivamente nazionali – e non ha una politica estera, una capacità negoziale con i partner internazionali, una presenza responsabile sulla scena mondiale. Infine, la questione della legittimità democratica sta diventando drammatica. Cresce il disagio dei cittadini per un sistema che non funziona e che sembra sempre imporre dall’esterno sacrifici; e diventano sempre più insostenibili i rallentamenti e le contraddizioni causati dalla discrepanza tra esercizio, quanto meno formale, anche se in larga parte svuotato di sostanza, del controllo democratico a livello nazionale e sede europea delle decisioni.

In questo contesto, nessuna soluzione intergovernativa, a meno che non sia pensata come tappa di avvio di un processo che sfoci in equilibri istituzionali radicalmente nuovi, può, innanzitutto, essere accettabile, oltre che funzionare. E’ per questo che la Germania ha iniziato ad indicare ai partner un nuovo passaggio, con un linguaggio inconsueto e significativo: la questione del trasferimento di sovranità.

L’uso di questo termine in politica non è mai casuale: la sovranità è la fonte del potere, e, nelle democrazie, è in capo al popolo. Porre la questione della necessità di trasferire sovranità a livello europeo significa pertanto porre la questione del superamento del quadro nazionale dal punto di vista del potere, dal punto di vista della garanzia democratica, dal punto di vista dell’identità del popolo sovrano. L’approccio è alternativo rispetto a quello tradizionale di dare all’Europa

nuove competenze e di creare meccanismi di gestione (in qualche modo concorrente) dei relativi poteri; si tratta di una vera e propria rivoluzione copernicana, con cui si mette in evidenza il fatto che l'Europa sopravvive se, e solo se, si fa Stato. Questo, ormai, non è più "lo slogan dei federalisti": è il disegno della Germania, che, forte della propria coscienza storica recente e della propria struttura federale (che le permette di concepire l'esistenza di un popolo federale europeo, che si unisce pur conservando le proprie anime differenti e mantenendo a livello nazionale capacità di autogoverno), e forte del dibattito costituzionale interno che ha sempre accompagnato il processo europeo, non teme la fusione in un quadro europeo federale.

E' evidente che questo non significa che gli Stati Uniti d'Europa si costruiranno con un'unica decisione eclatante al prossimo vertice europeo, o a quelli successivi. Nel momento in cui è scoppiata la crisi, sia a causa della sua natura finanziaria ed economica (che quindi non poneva la stessa urgenza immediata di una minaccia alla sicurezza ipotizzata da Francesco Rossolillo come condizione per la scelta radicale da parte dei governi di un Patto federale), sia a causa dell'impreparazione (politica e culturale) con cui i paesi dell'eurozona si sono trovati ad affrontarla, Germania e Francia hanno potuto, e saputo, imboccare solo un cammino graduale di rafforzamento progressivo della coesione europea; ma, come l'accelerazione del dibattito in Germania dimostra, pur nella gradualità della costruzione dell'unità politica, è ormai giunto il momento di indicare con precisione il modello istituzionale cui si vuole arrivare e di individuare le tappe del percorso necessario per raggiungerla. Questa è ormai diventata la condizione per ogni ulteriore passo avanti; per usare le parole di Draghi: "I governi dei paesi della zona euro devono definire, insieme, e in modo irreversibile, la loro visione della costruzione politica ed economica che sarà alla base della moneta unica".

Sotto questo profilo, gli interventi delle istituzioni comunitarie non aiutano molto. Tutto il lavoro della Commissione e del Parlamento europeo, che pure sono costretti a fare proposte che investono esclusivamente la zona euro, è improntato all'idea della conservazione del metodo e del quadro comunitari. La loro concezione è sempre animata dall'idea di mantenere l'eurozona come sottogruppo all'interno dell'Unione, regolata in base a misure ad hoc, ma controllata dalle istituzioni dei Ventisette; e non prevede trasferimenti di sovranità. Le istituzioni europee, quindi, non si rendono conto né del fatto che la scelta della rottura con la Gran Bretagna è necessariamente irreversibile, né dell'urgenza di ridefinire il funzionamento delle istituzioni comunitarie

in modo che possano svolgere un ruolo nel nuovo quadro “a cerchi concentrici” che si è già delineato con i nuovi trattati, né, tantomeno, della necessità di rifondare le basi della convivenza in Europa, che non può più poggiare sui rapporti tra Stati membri sovrani (che fungono da tramite rispetto ai propri cittadini), ma deve fondarsi sulla legittimazione diretta da parte dei cittadini europei, benché questi restino organizzati anche in Stati nazionali.

Questa inerzia della Commissione e del PE ottiene, di fatto, come risultato, solo quello di rafforzare il fronte intergovernativo (di cui è capofila al momento la Francia, ma con il sostegno anche dell’Italia, che pure, come da sua tradizione, dovrebbe, e potrebbe, giocare un ruolo decisivo in favore dell’unità federale) e di alimentare le proposte che premono per la definizione di istituzioni specifiche, ma intergovernative, per il quadro dell’eurozona (investendo il Consiglio, in composizione ristretta, di poteri esecutivi, e creando una Camera dei rappresentanti dei parlamenti nazionali dell’eurozona con funzioni di controllo e legittimazione democratica – proposte che vengono da lontano: è molto utile in questo senso rileggere sia il manifesto di Giscard del 1995, ma per l’attualità anche le più recenti considerazioni di Fischer). A questo proposito bisogna sottolineare che queste ipotesi di tipo intergovernativo non possono funzionare, se non come un primo passo e solo a condizione che siano già inserite in quel disegno politico di ampio respiro di cui si parlava poco sopra, perché il tentativo di costruire la democrazia europea rafforzando il controllo nazionale sulle decisioni comuni è in realtà un modo per impedire la formazione di una volontà generale europea, e, viceversa, per alimentare la ri-nazionalizzazione. D’altro lato, l’analisi del quadro attuale dimostra che l’unica possibilità di garanzia democratica, già in questa prima fase, può venire solo da un Parlamento europeo capace di lavorare a geometria variabile e che quindi, all’interno del nucleo, operi in composizione ristretta (quella che coincide con i deputati dei paesi dell’eurozona che accettano il percorso della cessione di sovranità). Per questo sarebbe molto importante una presa di coscienza da parte dei parlamentari europei di questi paesi della funzione cruciale che avrebbe una loro battaglia all’interno del PE per delineare il progetto di un nuovo quadro istituzionale dell’Europa a cerchi concentrici, con al centro il nucleo dell’eurozona federale e democratico, da proporre a sostegno della richiesta tedesca circa il trasferimento di sovranità a livello europeo. E’ difficile pensare, infatti, di poter costruire la democrazia europea senza che le forze politiche e i loro rappresentanti nelle istituzioni europee e nazionali prendano coscienza della natura e delle sfi-

de della lotta necessaria per arrivarvi; e senza che contribuiscano a formare in questo senso l'opinione pubblica. E sempre per questa ragione è così sterile il dibattito che si avvia sulle scelte di politica economica senza cogliere la priorità delle condizioni politico-istituzionali che le rendono possibili o che le impediscono.

* * *

I pericoli e gli ostacoli da superare lungo la via della costruzione degli Stati Uniti d'Europa sono quindi ancora moltissimi, e devono essere affrontati in tempi brevi. Come si diceva, il contributo al dibattito in corso che si vuole dare con la riproposizione di analisi e documenti che hanno segnato la riflessione sulle questioni istituzionali degli ultimi venticinque anni del processo europeo, e soprattutto con i nuovi saggi contenuti in questo volume, è principalmente quello di evidenziare alcuni punti fermi indispensabili per orientarsi sulle scelte da compiere e per inquadrare le necessarie riforme istituzionali. Sotto quest'ultimo aspetto, le proposte avanzate per il momento dalla Germania mostrano infatti ancora molta confusione e ambiguità. Se la coscienza della necessità di costruire l'unità politica all'interno dell'eurozona è ormai acquisita, tuttavia si fatica a capire e a prevedere se questo quadro definito dall'adesione alla moneta unica debba andare a costituire un nucleo all'interno della più vasta Unione europea (che continuerebbe a coincidere con il mercato unico), o se, viceversa, l'Unione stessa debba restringersi alla dimensione dell'Unione monetaria, escludendo i paesi che non sono disposti ad adottare l'euro e a cedere sovranità politica e che quindi dovranno rinegoziare dall'esterno la propria appartenenza al mercato unico. E' chiaro che i tempi non sono ancora maturi per definire quale delle due alternative finirà con il realizzarsi. Ed è anche chiaro che a seconda delle due opzioni si creerà un sistema istituzionale molto diverso. Nel secondo caso le attuali istituzioni dell'Unione potranno diventare, dopo una profonda riforma, le istituzioni della Federazione; nel primo caso invece convivranno istituzioni che lavorano a geometria variabile con istituzioni diverse per i due ambiti. In particolare – ed è il tema su cui riflette Giulia Rossolillo nel suo contributo ed è anche il punto che si ricordava nelle riflessioni precedenti – il Parlamento europeo (di cui è difficile pensare una duplicazione, ossia immaginare che possa essere eletta a suffragio universale un'altra Camera alternativa) è sicuramente un organo che può funzionare a geometria variabile; mentre è difficile pensare ad un esecutivo che valga sia per il nucleo federale sia per il quadro comunita-

rio-intergovernativo del mercato unico; per cui la Commissione potrà o evolvere nel governo del nucleo, ma in questo caso dovrà essere composta solo da membri che provengono dai paesi dell'euro – oltre a dover essere eletta e legittimata direttamente tramite il Parlamento europeo in composizione ristretta; oppure resterà l'istituzione che è ora e non potrà svolgere ruoli esecutivi nel quadro del nucleo. Proprio intorno alla Commissione, da un lato, e alle proposte relative all'istituzione preposta al governo dell'eurozona, dall'altro, si creano pertanto le maggiori ambiguità. Lo dimostrano le ipotesi che vengono ventilate per rafforzare il ruolo del Consiglio ristretto nel quadro dell'UEM da un lato, e le proposte per eleggere direttamente il presidente della Commissione dall'altro. E' chiaro che queste ultime, volte a politicizzare e "democratizzare" la Commissione, nel contesto a ventisette in cui sono pensate sono contraddittorie, né riescono, per il momento, ad anticipare il primo scenario dell'Unione ristretta, nella misura in cui non cercano di incidere sulla composizione di questo organo.

E' pertanto importante sottolineare come, qualunque possa essere la struttura finale dell'Europa a cerchi concentrici, oggi il quadro in cui si possono fare avanzamenti istituzionali è quello dell'eurozona (allargata) definita dal Trattato del MES, da quello del fiscal compact e, presumibilmente, dalle decisioni che emergeranno nei prossimi vertici. E che, concretamente, il punto cruciale su cui si misureranno gli avanzamenti effettivi, come mette in evidenza Domenico Moro nel suo saggio, riguarderà innanzitutto il potere impositivo e le istituzioni cui si demanderà l'esercizio di tale potere e la gestione delle risorse proprie europee che ne deriveranno.

Ricapitolando, se l'esigenza ineludibile è quella di avviare il percorso che deve portare i paesi dell'eurozona al trasferimento di sovranità, perché solo in questa prospettiva hanno un senso sia gli interventi in campo finanziario (come la creazione della cosiddetta unione bancaria o gli euro-bills), sia quelli in campo economico (come il Patto per la crescita in Europa elaborato dalla Francia), il primo banco di prova dell'esistenza di una volontà politica reale in questo senso è rappresentato proprio dal passaggio alla creazione di un potere impositivo europeo autonomo nel quadro dell'eurozona e dalla capacità di trovare soluzioni istituzionali innovative adeguate a questo scopo, iniziando anche a coinvolgere su questo terreno, nell'ottica di creare le prime forme di controllo e legittimazione democratici, i parlamentari europei dell'eurozona.

Fiscal compact,
**Meccanismo europeo di stabilità
ed Europa a due velocità:
proposte istituzionali per un
governo della zona euro**

GIULIA ROSSOLILLO

Con la firma del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* dell'Unione economica e monetaria (il cosiddetto *fiscal compact*) e del Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità si è aperta una fase del processo di integrazione europea che pone le premesse per la creazione di un'Europa a due velocità. Da un lato, infatti, per la prima volta nella storia di tale processo, un trattato concluso tra alcuni Stati membri dell'Unione (il *fiscal compact* è stato firmato solo da 25 Stati su 27¹) entrerà in vigore con il deposito dello strumento di ratifica da parte solo di dodici Stati membri della zona euro, e non invece da parte di tutti gli Stati membri firmatari. Dall'altro, si stanno delineando istituzioni nuove per governare l'eurozona (un Consiglio dei Governatori che può adottare, almeno in alcune ipotesi, decisioni anche a maggioranza) previste da un trattato che solo dagli Stati parti della stessa è stato firmato e sarà ratificato.

Un simile passo per un verso manifesta la volontà di alcuni Stati di procedere verso forme di integrazione più stretta indipendentemente dal consenso di quegli Stati che invece a tali avanzamenti si oppongono, per l'altro aggiunge un ulteriore tassello alla progressiva identificazione della zona euro come quadro nell'ambito del quale dar vita a for-

¹ Il trattato non è stato firmato dalla Gran Bretagna e dalla Repubblica Ceca.

me di integrazione politica. In effetti, non va dimenticato che i due trattati sono strettamente connessi tra loro, dal momento che solo gli Stati che avranno ratificato il *fiscal compact* potranno beneficiare del sostegno del MES.

Le critiche al fiscal compact fondate sulla contrapposizione tra metodo comunitario e metodo intergovernativo.

Al di là dei suoi contenuti – che comunque implicano l'accettazione da parte degli Stati che ratificheranno il trattato di notevoli limitazioni della propria sovranità in materia di bilancio – è stato soprattutto il metodo utilizzato dagli Stati firmatari del *fiscal compact* a suscitare non poche critiche, sia da parte dei sostenitori della necessità di seguire sempre e comunque il metodo comunitario, sia da parte di coloro che vedono nella non partecipazione di due Stati membri e nella possibilità di entrata in vigore del trattato con sole dodici ratifiche da parte di Stati della zona euro la manifestazione della volontà di alcuni Stati membri di escluderne altri dal processo².

Simili critiche fanno perno sulla classica contrapposizione tra metodo comunitario e metodo intergovernativo, il primo visto come metodo realmente sovranazionale, democratico e in grado di far prevalere l'interesse comune su quello degli Stati membri, e il secondo come metodo fondato sulla contrapposizione degli interessi degli Stati e volto ad escludere la partecipazione delle istituzioni sovranazionali. Si tratta tuttavia di una contrapposizione abbastanza artificiosa e non suffragata da quanto disposto nei Trattati sull'Unione europea e sul Funzionamento dell'Unione europea, né dal funzionamento reale dell'Unione. In effetti, il cosiddetto metodo comunitario più che opporsi al metodo intergovernativo ne costituisce un perfezionamento³: l'estensione del voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio, il ruolo di mediatore

² Sul punto v. J-C. Piris, *The Future of Europe. Towards a Two-Speed EU?*, Cambridge, 2012, pp. 6 e 66, il quale sottolinea la differenza tra “two-speed Europe” e “two-class Europe”. Il Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità non ha suscitato tali polemiche in quanto in qualche modo “autorizzato” dall'art. 136 TFUE recentemente modificato, secondo il quale “gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attuare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità dell'intera zona euro. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità”.

³ In questo senso v. P. Mignette, *Le régime politique de l'Union européenne*, 3^a ed., Paris, 2009, p. 38.

svolto dalla Commissione e la presenza di una Corte di giustizia favoriscono il raggiungimento di forme di compromesso tra gli Stati membri; è tuttavia tale compromesso tra gli Stati a costituire ancora oggi lo strumento essenziale di funzionamento dell'Unione⁴. È lo stesso meccanismo di revisione dei trattati a rendere manifesto quanto ora affermato. L'art. 48 TUE prevede infatti che sia nel procedimento di revisione ordinaria sia nei procedimenti di revisione semplificata la modifica del trattato sia subordinata al consenso unanime degli Stati, espresso tramite ratifica o tramite decisione all'unanimità del Consiglio europeo⁵.

Se dunque per adottare le disposizioni contenute nel *fiscal compact* si fosse utilizzata la procedura prevista dall'art. 48 TUE, l'accordo tra tutti gli Stati membri sarebbe stato determinante e la natura del procedimento di revisione sarebbe stata nella sua essenza intergovernativa.

Piuttosto, il vero nodo della questione – e la differenza tra procedura prevista dall'art. 48 e conclusione di un trattato al di fuori dei meccanismi previsti dal diritto dell'Unione europea – risiede nel fatto che la procedura di cui all'art. 48 TUE avrebbe richiesto l'accordo di *tutti* gli Stati membri, mentre la conclusione di un accordo internazionale esterno ai trattati ha consentito di giungere a un testo firmato solo dagli Stati che ne condividevano i principi e che erano determinati a trovare forme di cooperazione reciproca più avanzate. Si tratta di una differenza di non poco conto, dal momento che la necessità di conciliare posizioni fortemente divergenti, e in particolare di trovare un compromesso con l'atteggiamento fortemente anti-europeista della Gran Bretagna, avrebbe sicuramente portato all'approvazione di un testo dai contenuti minimali o addirittura all'impossibilità di trovare un accordo.

⁴ Come sottolinea P. Magnette, *Le régime politique, op. cit.*, pp. 109 ss., “ainsi conçue, la supranationalité n'est pas destinée à remplacer la coopération intergouvernementale, elle vise au contraire à la rendre possible”. Sul punto v. anche J-P. Jacqué, *Le nouveau discours sur la méthode*, Notre Europe, septembre 2011.

⁵ Al par. 5 dell'art. 48 TUE si legge che “qualora, al termine di un periodo di due anni a decorrere dalla firma di un trattato che modifica i trattati, i quattro quinti degli Stati membri abbiano ratificato detto trattato e uno o più Stati membri abbiano incontrato difficoltà nelle procedure di ratifica, la questione è deferita al Consiglio europeo”. Si tratta tuttavia di una disposizione che – oltre a dilatare i tempi della decisione sull'entrata in vigore del trattato modificativo – non sembra modificare la sostanza delle cose, dal momento che la decisione in seno al Consiglio europeo sarà presa all'unanimità o per *consensus*, ed è difficile pensare che gli Stati che non hanno ratificato il trattato acconsentano a che esso entri in vigore solo tra gli Stati che hanno proceduto alla ratifica.

Fiscal compact, *Meccanismo europeo di stabilità ed equilibrio istituzionale dell'Unione*.

Il diritto internazionale non vieta che alcuni Stati parti di un trattato ne concludano un secondo tra di loro che modifichi il trattato originario nei loro rapporti reciproci. In particolare, sulla base di quanto dispone la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati all'art. 41, "due o più parti di un trattato multilaterale possono concludere un accordo avente lo scopo di modificare il trattato solo nei loro reciproci rapporti: a) se la possibilità di una tale modifica è prevista dal trattato; o b) se la modifica in questione non è vietata dal trattato, a condizione che essa: i) non pregiudichi in alcun modo per le altre parti il godimento dei diritti derivanti dal trattato né l'adempimento dei loro obblighi; e ii) non verta su di una disposizione dalla quale non si possa derogare senza che vi sia una incompatibilità con effettiva realizzazione dell'oggetto e dello scopo del trattato"⁶.

Applicata al caso concreto di un trattato concluso tra alcuni Stati membri dell'Unione europea al di fuori dei meccanismi previsti dai trattati istitutivi, tale disposizione si traduce nella necessità che tale accordo non incida sui diritti e doveri discendenti dall'appartenenza all'Unione europea in capo agli Stati che di detto trattato non sono parti. Affinché dunque il *fiscal compact*, il Meccanismo europeo di stabilità e i loro sviluppi futuri non pongano problemi di compatibilità con il diritto dell'Unione europea, è necessario che la struttura istituzionale dell'Unione e l'*acquis* rimangano sostanzialmente invariati⁷.

⁶ In merito a tale disposizione v. N. Quoc Dinh, "Evolution de la jurisprudence de la Cour internationale de La Haye relative au problème de la hiérarchie des normes conventionnelles", in *Mélanges offerts à Marcel Waline*, Paris, 1974, pp. 215 ss.; M. Zuleeg, "Vertragskonkurrenz im Völkerrecht. Teil I: Veträge zwischen souveränen Staaten", in *German Yearbook of International Law*, 1977, pp. 246 ss. Come nota E. Roucouas, *Engagements parallèles et contradictoires, Recueil des Cours*, 1987-VI, vol. 206, pp. 21 ss., spec. p. 227 ss., alcuni trattati internazionali, quali la convenzione di Montego Bay sul diritto del mare, del 1982, prevedono espressamente la possibilità che alcuni Stati contraenti modifichino o sospendano le disposizioni del trattato stesso nei loro rapporti reciproci. Nello stesso senso è lo statuto dell'OIL, secondo il quale alcuni Stati membri possono concludere tra loro un accordo che tocchi materie di competenza dell'organizzazione.

⁷ Facendo riferimento alla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, J-C. Pirus (*The Future of Europe, op. cit.*, p. 137) nota come "an additional treaty would not require the consent of other EU member States, on condition that their interests are not harmed and that the EU treaties as well as the EU law adopted on their basis remain fully applicable".

Un principio simile, anche se riferito ai rapporti tra diritto dell'Unione europea e trattati internazionali conclusi dalla stessa con Stati terzi o organizzazioni internazionali, è stato più volte ribadito dalla Corte di giustizia⁸, che in varie occasioni si è pronunciata nel senso dell'incompatibilità con il diritto dell'Unione di progetti di accordi con Stati terzi proprio perché questi avrebbero alterato l'equilibrio istituzionale dell'Unione. Nel parere 1/76⁹ la Corte sottolinea già in effetti che “la conclusione, da parte della Comunità, di un accordo internazionale non può avere come effetto la rinuncia all'autonomia d'azione della Comunità stessa nelle sue relazioni esterne né la modifica della sua costituzione interna attraverso l'alterazione di elementi essenziali della struttura comunitaria, per quanto riguarda le prerogative delle istituzioni, il processo di decisione nell'ambito di queste e la posizione reciproca degli Stati membri”.

Sulla base di tale premessa, nel parere 1/91¹⁰ relativo all'accordo sulla creazione dello Spazio economico europeo, la Corte ha pertanto ritenuto che pregiudicasse il sistema delle competenze definito dai trattati e l'autonomia dell'ordinamento giuridico comunitario l'istituzione di un organo giurisdizionale avente il compito di interpretare le norme di tale accordo, in quanto essa avrebbe comportato la violazione da parte degli Stati membri dell'Unione del loro obbligo di sottoporre qual-

⁸ Secondo quanto dispone l'art. 218, par. 11, TFUE, “Uno Stato membro, il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione possono domandare il parere della Corte di giustizia circa la compatibilità di un accordo previsto con i trattati. In caso di parere negativo, l'accordo previsto non può entrare in vigore, salvo modifiche dello stesso o revisione dei trattati”.

⁹ Corte di giustizia, parere 26 aprile 1977, 1/76, in *Raccolta*, 1977, p. 741.

¹⁰ Corte di giustizia, parere 14 dicembre 1991, 1/91, in *Raccolta*, 1991, p. I-6079. In seguito alla modifica del progetto di accordo sull'istituzione dello Spazio economico europeo, e in particolare alla modifica del meccanismo di controllo giurisdizionale, la Corte, chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità con i trattati del nuovo progetto, ha espresso parere positivo, consentendo in questo modo la conclusione dell'accordo in questione (Corte di giustizia, parere 10 aprile 1992, 1/92, in *Raccolta*, 1992, p. I-2821). Come nota la Corte in quest'ultimo parere, garantire l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione presuppone che le competenze di questa e delle sue istituzioni non siano snaturate. Questo implica che i meccanismi diretti a garantire l'uniformità di interpretazione delle norme di un accordo internazionale del quale l'Unione è parte non producano l'effetto di imporre all'Unione e alle sue istituzioni una determinata interpretazione delle norme di diritto dell'Unione europea riprese da detto accordo. Sulla nozione di autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione v. T. Lock, “Walking on a Tightrope: the Draft ECHR Accession Agreement and the Autonomy of the EU Legal Order”, in *Common Market Law Review*, 2011, pp. 1025 ss., spec. pp. 1028 ss.

siasi controversia relativa all'interpretazione o applicazione dei trattati istitutivi unicamente ai modi di composizione previsti da questi.

E sulla base di argomentazioni simili, nel parere 1/09 ha negato la compatibilità con il diritto dell'Unione del progetto di accordo istitutivo di un tribunale competente per le controversie in materia di brevetti europei e comunitari¹¹ dal momento che tale organo, venendo a sostituirsi, nell'ambito delle sue competenze esclusive, ai giudici degli Stati membri, avrebbe alterato il meccanismo del rinvio pregiudiziale di cui all'art. 267 TFUE.

Che la salvaguardia della struttura istituzionale dell'Unione europea e delle competenze della stessa e delle sue istituzioni costituisca un obiettivo di primaria importanza per il diritto dell'Unione emerge d'altronde anche dalle disposizioni sulle cooperazioni rafforzate. Queste ultime, secondo quanto dispone l'art. 326 TFUE, devono rispettare infatti i trattati e il diritto dell'Unione, nonché le competenze, i diritti e gli obblighi degli Stati membri che non vi partecipano.

L'Accordo di Schengen, le cooperazioni rafforzate, il Benelux: spunti di riflessione sull'Europa a due velocità.

La necessità di individuare una soluzione che consenta di conciliare l'esigenza di alcuni Stati di procedere verso una reale integrazione politica e quella di salvaguardare l'equilibrio istituzionale dell'Unione impone di prendere in considerazione le forme di integrazione differenziata sviluppatesi finora nel contesto europeo, o almeno quelle forme di integrazione differenziata che possano fornire spunti utili alla nostra analisi: le cooperazioni rafforzate, l'Accordo di Schengen e il Benelux.

Si tratta di fenomeni molto distanti tra loro: le cooperazioni rafforzate sono infatti previste dai trattati, mentre l'Accordo di Schengen è stato concepito al di fuori dei trattati stessi e inserito in questi solo in un momento successivo. Quanto al Benelux, esso costituisce una forma di integrazione preesistente alla creazione della Comunità economica europea.

Soffermandoci per il momento sui primi due fenomeni citati, va sottolineato che da un punto di vista sostanziale né le cooperazioni rafforzate né l'Accordo di Schengen sono paragonabili a un ipotetico governo della zona euro, perché si tratta di forme di integrazione differen-

¹¹ Corte di giustizia, parere 8 marzo 2011, 1/09, non ancora pubblicato.

ziata che riguardano aspetti molto specifici dell'integrazione. Tuttavia, dalla discussione apertasi dopo l'introduzione nei trattati dell'istituto della cooperazione rafforzata e dalle forme di coordinamento che si erano create tra istituzioni europee e istituzioni Schengen si possono trarre alcuni spunti utili ai nostri fini.

Come è noto, le cooperazioni rafforzate costituiscono una forma di integrazione differenziata prevista espressamente dai trattati, e dunque il legislatore dell'Unione si è preoccupato di garantire che esse non incidessero sull'equilibrio istituzionale della stessa. Perché si possa istituire una cooperazione rafforzata è necessario infatti che si accerti innanzitutto che gli obiettivi della cooperazione non possano essere conseguiti dall'Unione nel suo insieme, che la cooperazione si svolga nell'ambito di competenze non esclusive dell'Unione, che tale cooperazione rispetti i trattati e il diritto dell'Unione e che sia autorizzata dal Consiglio.

Mentre dunque il *fiscal compact* è un trattato internazionale concluso da alcuni Stati membri al di fuori dei meccanismi istituzionali previsti dai trattati istitutivi, le cooperazioni rafforzate in tali trattati sono pienamente inserite e sono pertanto vincolate ai meccanismi previsti dagli stessi.

L'elemento che, nonostante tale differenza di fondo, può presentare spunti di interesse è tuttavia costituito dall'intervento delle istituzioni dell'Unione nell'ambito di una cooperazione rafforzata. Il trattato non prevede infatti che la cooperazione rafforzata, una volta istituita, sia dotata di una propria autonoma struttura istituzionale, ma che essa si possa servire delle istituzioni dell'Unione. Dal momento che, tuttavia – per definizione – la cooperazione coinvolge solo alcuni Stati membri dell'Unione, il trattato prevede che il Consiglio voti in composizione ristretta. Secondo quanto dispone l'articolo 330 TFUE, infatti, “tutti i membri del Consiglio possono partecipare alle sue deliberazioni, ma solo i membri del Consiglio che rappresentano gli Stati membri partecipanti a una cooperazione rafforzata prendono parte al voto”.

Per quanto concerne invece Parlamento europeo e Commissione, non si prevede alcuna disposizione di tal genere: le due istituzioni intervengono dunque nelle cooperazioni rafforzate nella loro composizione ordinaria. Ora, una simile soluzione – almeno per quanto concerne il Parlamento europeo – non era scontata, e da parte di alcuni¹²

¹² In questo senso v. H. Bribosia, “Différenciation et avant-gardes au sein de l'Union européenne”, in *Cahiers de droit européen*, 2000, pp.57 ss., spec. p. 72, secondo il qua-

si era fatto notare come anche per il Parlamento sarebbe stata più logica una soluzione simile a quella adottata per il Consiglio. La possibilità, oggi oggetto di discussione in relazione all'ipotesi di Europa a due velocità, che anche il Parlamento europeo possa operare a composizione ristretta era dunque già emersa nel dibattito negli anni Novanta. In effetti, se nella fase dell'*istituzione* di una cooperazione rafforzata ha un ruolo molto limitato, il Parlamento interviene poi nel *funzionamento* della cooperazione stessa: si pensi all'ipotesi in cui per l'operare della cooperazione rafforzata si renda necessario emanare atti da adottarsi secondo la procedura legislativa ordinaria, cioè secondo una procedura che vede la partecipazione, su un piede di parità, di Parlamento europeo e Consiglio.

Quanto alla Commissione, le obiezioni al fatto che essa debba agire nel suo insieme anche qualora operi nell'ambito di una cooperazione rafforzata sono più rare¹³, in quanto la natura e la formazione di questa istituzione sembrano renderne impossibile il funzionamento in composizione ristretta. Tuttavia, se in relazione a tali forme di cooperazione tra alcuni Stati membri la mancata previsione di un intervento della Commissione in composizione ristretta è forse condivisibile, concernendo le cooperazioni rafforzate generalmente questioni molto specifiche e settoriali del diritto dell'Unione europea, è invece molto più dubbio che tale soluzione possa trovare applicazione, nell'ipotesi in cui si proceda a un'istituzionalizzazione della zona euro come avanguardia all'interno dell'Unione. Da un lato, infatti, nonostante la Commissione rappresenti in teoria gli interessi dell'Unione nel suo complesso, il suo legame con gli Stati è reso palese dalla difficoltà per gli Stati stessi di accettare di essere privati del potere di nominare un proprio commissario: la norma che prevede che dal 2014 la Commissione sia costituita da un numero di commissari inferiore a quello degli Stati membri è stata in effetti messa nel cassetto dal vertice del Consiglio europeo del dicembre 2008¹⁴. Inoltre, nell'ipotesi in cui si crei una struttura istituzionale della zona euro, non è pensabile che tale zona sia governata da

le, nell'ipotesi di creazione di un vero e proprio nucleo federale, sarebbe inevitabile pensare a un Consiglio e a un Parlamento europeo a composizione variabile (p. 75). Sul punto v. anche C. Guillard, *L'intégration différenciée dans l'Union européenne*, Bruxelles, 2006, p. 150.

¹³ V. però J.-C. Piris, *The Future of Europe*, op. cit., pp. 57 e pp. 117 ss.

¹⁴ U. Draetta, *Elementi di diritto dell'Unione europea, Parte istituzionale*, V ed., Milano, 2009, p. 125.

una Commissione nominata da un Consiglio europeo, un Consiglio e un Parlamento europeo composti dai rappresentanti di tutti gli Stati membri. Un simile meccanismo sovvertirebbe infatti i più elementari principi della rappresentanza democratica.

Quanto al Trattato di Schengen, si tratta di un trattato internazionale estraneo al diritto dell'Unione europea e concluso solo tra alcuni degli Stati membri, relativo all'eliminazione delle frontiere interne alla circolazione delle persone e all'introduzione di norme uniformi relative ai controlli alle frontiere esterne, dotato di propri organi. Prima della sua incorporazione nei trattati – e sta qui l'elemento interessante – si erano tuttavia previste delle forme di collegamento con le istituzioni europee. In particolare, la Commissione e il Segretariato generale del Consiglio inviavano degli osservatori nel Comitato esecutivo Schengen e nei gruppi di lavoro. E la Commissione degli affari interni del PE procedeva a un'audizione delle Presidenze Schengen periodicamente¹⁵. Si era quindi in presenza di una forma di cooperazione tra alcuni Stati esterna ai trattati, ma collegata in qualche modo alle istituzioni dell'Unione, le quali tuttavia non subivano alcuna modifica, né venivano investite di nuove competenze.

Se dalle due esperienze sopra citate è possibile trarre alcune indicazioni anche per future forme di istituzionalizzazione della zona euro, l'esempio che presenta forse più somiglianze con l'ipotesi qui in discussione è tuttavia quello del Benelux che, pur costituendo una forma di integrazione differenziata particolare, in quanto preesistente al Trattato CEE, presenta un certo interesse ai fini della nostra analisi. In effetti, l'art. 350 del TFUE stabilisce che “le disposizioni dei trattati non ostano all'esistenza e al perfezionamento delle unioni regionali tra il Belgio e il Lussemburgo, come pure tra il Belgio, il Lussemburgo e i Paesi Bassi, nella misura in cui gli obiettivi di tali unioni regionali non sono raggiunti in applicazione dei trattati”. Come ha precisato la Corte di giustizia¹⁶, tale disposizione consente agli Stati membri del Benelux di applicare le norme vigenti nell'ambito della loro unione in deroga alle norme comunitarie, tutte le volte in cui detta unione precorra l'attuazione del mercato comune. Secondo la Corte, il principio di uniformità di applicazione e di interpretazione del diritto dell'Unione europea non si oppone all'esistenza di questa cooperazione più stretta. Tale

¹⁵ Sul punto v. C. Guillard, *L'intégration différenciée*, op. cit., pp. 165 ss.

¹⁶ Corte di giustizia, sentenza 16 maggio 1984, causa 105/83, Pakvries BV, in *Raccolta*, 1984, p. 2101.

principio impone infatti di attribuire la medesima portata a norme comuni, ma non impedisce la produzione di norme nuove per un gruppo più piccolo di Stati.

Il Benelux è dotato poi di una propria Corte, formata da giudici delle corti supreme degli Stati partecipanti, abilitata ad operare rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia; mentre – come è noto – gli Stati membri del Benelux sono rappresentati individualmente nelle istituzioni dell'Unione europea.

Ora, la Corte di giustizia non ha mai esteso i principi relativi all'esistenza e al funzionamento del Benelux ad entità diverse da questo. Non ha però mai nemmeno affermato il contrario. In teoria non è quindi escluso che all'interno dell'Unione si formino unioni di Stati, che non fanno uso per il loro funzionamento delle istituzioni dell'Unione, ma di istituzioni proprie, e i cui componenti sono invece rappresentati singolarmente nelle istituzioni dell'Unione.

La transizione verso la creazione di un nucleo federale all'interno dell'Unione.

Gli esempi di integrazione differenziata ora illustrati sono suscettibili di fornire alcuni elementi di riflessione utili alla soluzione del problema cruciale al quale si trova oggi di fronte il processo di integrazione europea: quello di trovare soluzioni in grado da un lato di fornire risposte efficaci alla crisi evidente nella quale il processo si trova, dall'altro di superare la riluttanza degli Stati a compiere il salto federale e dunque a cedere la propria sovranità a un governo europeo legittimato democraticamente. Anche i governi nei quali vi è maggiore consapevolezza dei rischi che la crisi del processo di integrazione comporta, si trovano infatti nella difficile situazione di dover conciliare l'esigenza di fornire risposte rapide all'opinione pubblica colpita dalla crisi economica e la necessità di adottare misure di austerità per evitare che la crisi stessa porti al crollo della moneta unica.

Di fronte a una simile situazione e all'incalzare degli avvenimenti, è estremamente difficile prevedere quali possano essere gli scenari futuri e in che direzione evolverà il quadro. Non si può escludere addirittura che l'Unione europea si restringa fino a venire a coincidere con la zona euro, e che l'area ad essa esterna (costituita dagli Stati tra i quali non circola la moneta unica) si trasformi in un'area di libero scambio. In un'ipotesi di questo genere, le istituzioni attuali dell'Unione europea diverrebbero le istituzioni della nuova Unione europea federale, e as-

sumerebbe senso la proposta, avanzata da più parti, di un'elezione diretta del Presidente della Commissione. Se l'Unione europea e la zona euro venissero a coincidere, infatti, si porrebbe il problema di dotare la struttura istituzionale della nuova Unione di un governo legittimato democraticamente, e l'elezione diretta del Presidente di tale esecutivo (la Commissione) costituirebbe il primo passo in questa direzione.

Lo scenario ora ipotizzato non sembra tuttavia all'ordine del giorno, e proporre oggi, in un'Unione europea a 27, l'elezione diretta del Presidente della Commissione, nella speranza che questo costituisca un antidoto alla crisi, è illusorio. Il problema che si pone infatti oggi con urgenza è quello di dotare l'eurozona di un governo, risolvendo in tal modo la contraddizione tra dimensione nazionale della politica economica e dimensione sovranazionale della politica monetaria. In questo contesto, l'elezione diretta del Presidente della Commissione da parte dei cittadini dei 27 Stati membri non comporterebbe alcun passo in avanti nella direzione dell'istituzionalizzazione e della democratizzazione dell'eurozona, dal momento che un governo di quest'area dovrebbe per definizione essere legittimato democraticamente solo dai cittadini dei paesi che di essa fanno parte.

All'esigenza di dotare l'eurozona dei mezzi per far fronte alla crisi e per evolvere verso una forma di carattere federale potrebbe invece rispondere la proposta di creare un'Agenzia indipendente per lo sviluppo sostenibile¹⁷, in grado di finanziare progetti di crescita; organismo indipendente dai governi nazionali – e dunque svincolato da condizionamenti di tipo elettorale – in grado di reperire le risorse finanziarie necessarie per la propria attività.

Si tratta dunque di vedere, alla luce delle esperienze passate di integrazione differenziata, come garantire che l'Agenzia costituisca un ulteriore passo verso la creazione di un governo federale e come configurare i rapporti tra la stessa e le istituzioni dell'Unione.

Quanto al primo aspetto, il primo problema da affrontare riguarda il quadro nel quale inserire tale Agenzia, problema al quale è strettamente collegato quello dell'individuazione del meccanismo attraverso il quale dar vita a un organismo di tal genere. Se l'Agenzia è concepita

¹⁷ V. D. Moro, "Eurozona e Agenzia per lo sviluppo sostenibile. Come conciliare una politica di sviluppo dei paesi dell'eurozona con la politica di bilancio dell'UE", *Il Federalista*, 54, n. 1-2 (2012), p. 23. Nel senso che la creazione di un'Agenzia indipendente dai governi nazionali potrebbe costituire una soluzione, almeno temporanea, v. anche M. Devoluy, *L'Euro est-il un échec?*, Paris, 2011, p. 52.

come strumento attraverso il quale consentire agli Stati membri che vogliono risolvere i problemi strutturali della zona euro di uscire dalla logica della mera imposizione di vincoli di bilancio per avviarsi verso una soluzione effettiva della crisi, va da sé che il quadro nel quale collocare tale Agenzia è già definito dal *fiscal compact* e dal Meccanismo europeo di stabilità, ed è costituito dagli Stati che ratificheranno tali trattati. L'Agenzia rappresenterebbe in altre parole un completamento del MES e del *fiscal compact*, nel senso che quest'ultimo prevede unicamente vincoli e misure volte al rigore in materia di bilancio, mentre l'Agenzia coprirebbe il profilo della crescita. E' lo stesso art. 1 del *fiscal compact* a parlare di crescita sostenibile, occupazione, competitività e coesione sociale, tutti obiettivi che vengono enunciati, ma che non sono raggiunti attraverso le disposizioni di questo trattato.

In astratto, un simile risultato potrebbe essere conseguito attraverso la messa in opera di una cooperazione rafforzata tra gli Stati che si sono vincolati al MES e al *fiscal compact*. Una soluzione di questo genere, tuttavia, presenta alcuni inconvenienti.

In primo luogo, il fatto che la cooperazione rafforzata può essere autorizzata solo in seguito alla verifica del fatto che i suoi obiettivi non possono essere conseguiti dall'Unione nel suo insieme e richiede il voto favorevole di 14 commissari, l'approvazione a maggioranza assoluta da parte del Parlamento europeo e l'autorizzazione a maggioranza qualificata da parte del Consiglio, obiettivi di non facile realizzazione, considerato che il raggiungimento della maggioranza qualificata in Consiglio richiede l'accordo di gran parte degli Stati (la minoranza di blocco può essere costituita anche solo da 4 Stati che totalizzano 91 voti¹⁸) e che la Commissione ha una posizione tradizionalmente piuttosto ostile alle forme di integrazione differenziata¹⁹.

In secondo luogo, la circostanza che – come sottolineato – nel funzionamento della cooperazione rafforzata solo il Consiglio agisce in composizione ristretta, mentre Parlamento europeo e Commissione agiscono nella loro composizione piena. Di fatto, dunque, nel funzionamento della cooperazione possono intervenire anche i commissari e

¹⁸ A decorrere dal 1° novembre 2014, come dispone l'art. 16.4 TUE, la maggioranza qualificata dovrebbe essere calcolata con un metodo differente, non più basato sulla ponderazione dei voti. Il raggiungimento della maggioranza richiederà comunque ancora l'accordo di un gran numero di Stati, tanto che la disposizione citata ribadisce che la minoranza di blocco dovrà essere costituita da almeno quattro Stati membri.

¹⁹ Sul punto v. J.-C. Piris, *The Future, of Europe, op. cit.*, p. 81.

i parlamentari europei provenienti da Stati estranei alla stessa.

Simili circostanze rischiano di rendere il meccanismo di creazione dell'Agenzia complesso e il funzionamento della stessa inefficace; dunque di indebolire l'Agenzia.

Detti limiti potrebbero invece essere superati se l'Agenzia si fondesse, come il *fiscal compact* e il Meccanismo europeo di stabilità, su un trattato stipulato al di fuori dei meccanismi istituzionali dell'Unione europea, e dunque se fossero gli Stati parti di entrambi i trattati ora citati a dar vita, con un trattato internazionale, a tale Agenzia.

In questo contesto, il Parlamento europeo – o meglio i parlamentari europei degli Stati parti del trattato istitutivo dell'Agenzia – assumerebbe un ruolo determinante. In primo luogo, infatti, per evitare che l'Agenzia diventi un organo definitivo anziché una tappa per la creazione di un vero governo politico della zona euro, si potrebbe pensare di inserire nel suo trattato istitutivo una norma – come quella che era contenuta fin dal 1957 nel Trattato CEE e che prevedeva la presentazione da parte del PE di proposte volte alla sua elezione a suffragio universale diretto²⁰ – che attribuisca al Parlamento europeo in formazione ridotta (e dunque ai parlamentari europei degli Stati che avranno ratificato il *fiscal compact* e il trattato istitutivo dell'Agenzia) il potere di convocare una convenzione volta alla creazione di un vero e proprio esecutivo della zona euro, e che stabilisca dunque le modalità di nomina di un governo legittimato democraticamente.

Inoltre, dal momento che l'Agenzia gestirebbe risorse proprie, si porrebbe in modo ineludibile il problema del suo controllo democratico, che ancora una volta potrebbe essere esercitato dai parlamentari europei degli Stati che hanno ratificato il suo trattato istitutivo²¹.

Quanto ai rapporti tra l'Agenzia così configurata e le istituzioni dell'Unione, proprio per rispondere all'esigenza – sopra sottolineata – di non alterare la struttura istituzionale della stessa, sarebbe utile prevedere qualche forma di coordinamento con le istituzioni dell'Unione, come si era fatto con il trattato di Schengen.

Si tratterebbe evidentemente di una soluzione istituzionale di tipo provvisorio: la creazione dell'Agenzia non comporterebbe infatti automaticamente un salto verso un governo federale della zona euro. Essa potrebbe costituire, tuttavia, non solo uno strumento attraverso il

²⁰ Art. 138 TCEE.

²¹ J-P. Piris, *The Future of Europe*, op. cit., pp. 128 ss., indica come terza via quella dell'elezione di un Parlamento europeo ristretto.

quale rispondere all'esigenza – urgente – di affiancare la crescita al rigore, ma anche una sorta di laboratorio nel quale sperimentare nuove soluzioni istituzionali in vista della trasformazione della zona euro in un vero e proprio Stato federale.

Eurozona e Agenzia per lo sviluppo sostenibile. Come conciliare una politica di sviluppo dei paesi dell'eurozona con la politica di bilancio dell'UE*

DOMENICO MORO

1. Premessa.

Quando negli USA, nel 2008, è scoppiata la crisi finanziaria dei *sub-prime* essa è stata presentata come una “crisi mondiale”. Qualche tempo dopo è stata ridimensionata a “crisi dei paesi industrializzati”. Oggi la crisi finanziaria, diventata nel frattempo anche crisi economica, di fatto riguarda solo l'Unione europea ed in particolare l'eurozona. Benché i paesi aderenti all'euro presentino, complessivamente, una situazione finanziaria migliore di quella americana – il cui merito di credito è stato peraltro declassato dalle società di *rating* –, il mercato sembra infierire solo sull'eurozona, mettendo in dubbio la tenuta dell'Unione monetaria. La differenza tra la situazione americana e quella europea, come ripetono i federalisti, è politica e non economica: nel caso degli USA esistono un governo e un tesoro federali che assicurano l'unità e la solidarietà tra gli Stati e tra i cittadini; nel caso dell'UE, vi sono un mercato ed una moneta senza un governo e senza unione fiscale. Il presente documento di lavoro, con la proposta di istituire un'*Agenzia per lo sviluppo sostenibile* finanziata da un'imposta europea e promoss-

* Il presente lavoro è la versione scritta di una conferenza tenuta presso la sezione MFE di Milano il 17 gennaio 2012. La proposta qui contenuta ha un obiettivo minimo, il coinvolgimento dell'eurozona, ed un obiettivo massimo, il coinvolgimento degli Stati che si sono dichiarati favorevoli al *fiscal compact*, con l'esclusione di Gran Bretagna e Repubblica Ceca.

sa dai paesi dell'eurozona, ma aperta alla partecipazione dei paesi che vorranno aderire, intende dare un contributo al dibattito sulla *fase di transizione* allo stadio compiutamente federale del processo di unificazione europea¹.

2. Gli aspetti strutturali della crisi economico-finanziaria in corso.

In un libro-intervista di qualche anno fa, Tommaso Padoa-Schioppa elenca le ragioni strutturali che hanno provocato la crisi dei *sub-prime* americani, una crisi che oggi, in modo solo apparentemente paradossale, investe sostanzialmente la sola Unione europea. Padoa-Schioppa ricorda “l’accumularsi del debito esterno degli Stati Uniti, il progredire delle regioni asiatiche (un terzo del genere umano) verso il benessere, il conseguente rincaro dei prodotti energetici e alimentari che [spinge] all’estrema povertà milioni di persone, il ritorno a un’economia della scarsità, la carenza di risorse naturali”². Si tratta di squilibri che, benché da lui denunciati nel quadro delle più importanti istituzioni di cooperazione mondiali, non hanno ancora portato all’adozione di misure correttive. Padoa-Schioppa, in particolare, pone l’accento sullo squilibrio di fondo che, in grande misura, collega tra di loro gli squilibri strutturali appena ricordati. Si tratta del modello di sviluppo americano, non sostenibile, fondato sul “consumo a credito”³. Per trent’anni, l’economia americana si è sviluppata a tassi elevati sostenuta dai consumi: esaurito il processo di formazione interna del risparmio, gli Stati Uniti hanno fatto ricorso al risparmio esterno, accumulando un grande debito estero. Negli anni più recenti, i consumi sono stati alimentati dall’indebitamento privato con il ricorso a mutui garantiti dal valore, in continua crescita, delle case, un valore a sua volta sostenuto da una politica monetaria accomodante. Si è così assistito all’inflazione dei prezzi dei beni d’investimento, in particolare di quelli immobiliari e dei corsi azionari, chiamata *asset inflation*, che ha ulteriormente incentivato la spinta ai consumi. Infatti, diversamente dal-

¹ Infatti, la politica dell’Agenzia non può che essere inquadrata nell’ambito delle competenze strutturali di un vero e proprio governo federale.

² Tommaso Padoa-Schioppa, *La veduta corta (conversazione con Beda Romano sul Grande Crollo della finanza)*, Bologna, Il Mulino, 2009.

³ Il modello di sviluppo cui Padoa-Schioppa fa esplicito riferimento è quello americano, ma il contenuto del libro, in realtà, è una critica, in senso lato, ad un modello di sviluppo fondato sul credito.

l'inflazione dei prezzi al consumo che, a parità di condizioni, ci fa diventare più poveri, con l'*asset inflation* ci si illude di diventare più ricchi e quindi si viene incoraggiati ad insistere sulla strada del consumo a credito. Negli stessi anni, il potere d'acquisto dei consumatori è stato difeso, se non addirittura aumentato, dai bassi prezzi dei beni e servizi prodotti e importati dai paesi emergenti. Questi ultimi, inoltre, hanno investito i guadagni derivanti dai surplus commerciali in *Treasury bonds*, finanziando così, a loro volta, l'insostenibile modello di sviluppo americano. Quando un incidente di percorso interno – l'incapacità dei proprietari di case di rimborsare i mutui contratti – ha interrotto questo ciclo insano di sviluppo, è esplosa l'attuale crisi economico-finanziaria. Scoppiata negli Stati Uniti, si è ora trasferita sul continente europeo, mettendo in discussione la sopravvivenza dell'euro. L'opinione pubblica, e soprattutto i governi che vi devono rimediare, hanno però perso di vista il fatto che gli squilibri strutturali di cui parlava Padoa-Schioppa sono rimasti tali. Si può citare un dato che potrebbe esserne la sintesi: quando si è manifestata la crisi dei *sub-prime*, quindi ancora in una fase di sviluppo sostenuto dell'economia mondiale, il barile di petrolio dei paesi OPEC aveva raggiunto un prezzo medio di 94 dollari nel 2008; esso è sceso a 60 dollari l'anno successivo ed è progressivamente risalito fino a circa 112 dollari all'inizio del 2012⁴, in una fase in cui, per quanto riguarda l'economia americana, si sta parlando solo di una parziale ripresa e per l'economia europea si parla invece di recessione.

Ci si può, pertanto, chiedere come sia potuta scoppiare in modo imprevisto la crisi finanziaria negli USA, pur in presenza di evidenti squilibri strutturali, e come sia possibile che non vengano tuttora adottati provvedimenti correttivi. Tommaso Padoa-Schioppa fornisce una spiegazione che costituisce la tesi sottostante a tutta la sua "conversazione": a suo parere, una delle cause principali è rappresentata da "l'eccessivo accorciarsi degli orizzonti temporali nella condotta degli affari privati e pubblici"⁵ che impedisce di vedere i problemi e, soprattutto, di adottare per tempo i provvedimenti necessari. La crisi che stiamo attraversando, secondo Padoa-Schioppa, è strutturale, e la sua più evidente manifestazione, la crisi del debito sovrano, non è un fatto maturato negli ultimi anni, bensì l'esito di cambiamenti che sono intervenuti nell'economia mondiale nel corso degli ultimi decenni e che si sono

⁴ OPEC, *Monthly Oil Market Report*, febbraio 2012.

⁵ Tommaso Padoa-Schioppa, *La veduta corta ...*, op. cit., p. 61.

tradotti in una gestione della politica della finanza pubblica che ha sempre più privilegiato il ricorso al debito come modalità per far fronte ai bisogni delle economie sviluppate. A questo si è aggiunto, con l'accorciarsi dell'orizzonte temporale nella gestione degli affari pubblici, l'adozione di decisioni non ottimali dal punto di vista di una politica fiscale sana.

La natura strutturale della crisi economico-finanziaria in corso può essere declinata in molti modi. Un rapporto del Senato francese sulla politica europea dell'energia, ad esempio, commentando l'evoluzione prevedibile della ripartizione geografica dei consumi di energia, osservava che “tendenzialmente, si può dire che stiamo passando da un mondo in cui un quarto della popolazione consumava i tre quarti dell'energia, ad uno in cui il consumo energetico sarà sempre più ripartito in funzione delle popolazioni dei diversi paesi”⁶. Un recente rapporto delle Nazioni Unite, dal canto suo, fa notare che “l'enorme *gap* di consumi tra ricchi e poveri è espresso dalla nota formula in base alla quale l'80% delle risorse naturali utilizzate ogni anno sono consumate da circa il 20% della popolazione mondiale”⁷. Poiché questa diseguale distribuzione dei consumi di risorse naturali su scala mondiale sembra coincidere con la distribuzione del debito pubblico tra paesi industrializzati e paesi emergenti – e la seconda sembra così sostenere la prima – può essere utile provare a comprenderne l'origine.

In un recente articolo sul debito pubblico francese – anche se, in realtà, si tratta di un trend comune a tutti i paesi più industrializzati – viene osservato che la Francia ha fatto registrare un deficit pubblico strutturale dal 1974 in poi⁸. Ora, secondo i dati della *World Bank*, nel 2009, a fronte di un PIL mondiale pari a 58.000 miliardi di dollari, il debito pubblico mondiale era pari a 63.100 miliardi, di cui 42.800 facenti capo ai paesi dell'OCSE, l'organizzazione che riunisce i paesi con il reddito pro-capite più elevato. Pertanto, se si guarda alla distribuzione del debito pubblico su scala mondiale, si può osservare che il 68% del debito pubblico fa capo al 18% della popolazione mondiale con il

⁶ Aymeri de Montesquiou, *Rapport d'information fait au nom de la délégation pour l'Union européenne sur la politique européenne de l'énergie*, Rapporto n. 259 del Senato francese, 15 marzo 2006; Jean-Marie Colombani, “Une nouvelle donne”, *Le Monde*, 30 dicembre 2006.

⁷ John Drexhage and Deborah Murphy, *Sustainable Development: From Brundtland to Rio 2012*, UN High Level Panel on Global Sustainability, settembre 2010.

⁸ Michel Ternisien, Michel Tudel, “De 1974 à 2011, l'indiscipline budgétaire a conduit la France à s'endetter”, *Le Monde*, 2 dicembre 2011.

reddito pro-capite più elevato. Infatti, in quest'ultimo gruppo di paesi, con rarissime eccezioni, il debito pubblico è cresciuto più velocemente del PIL ed è un processo che si è messo in moto da quando i paesi produttori di petrolio, con l'aumento del suo prezzo, hanno cercato di modificare le ragioni di scambio a loro favore. A sua volta, però, l'aumento del prezzo del petrolio è stato reso possibile dalla sospensione della convertibilità del dollaro in oro e "questo mutamento della costituzione monetaria mondiale ha avuto effetti perversi"⁹. Nel mondo pre-agosto 1971, la Cina avrebbe chiesto la conversione dei suoi dollari in oro e gli USA sarebbero stati costretti a risanare le proprie finanze pubbliche e svalutare il dollaro. Con quella decisione, gli Stati Uniti hanno invece dato il segnale al mercato che per loro, e successivamente per gli altri paesi industrializzati, sarebbe stato possibile consumare più di quello che avrebbero prodotto¹⁰. Il fatto che i paesi più industrializzati assorbano la maggior parte delle risorse del pianeta, e che siano anche i più indebitati, porterebbe a concludere che il controllo delle risorse, sia pure indirettamente, sia finanziato a debito.

La tendenza sopra ricordata e l'attuale distribuzione del consumo di risorse naturali hanno delle implicazioni politiche che sono state ben colte da Tommaso Padoa-Schioppa. Nel corso di un'intervista al *Financial Times*, egli infatti sottolinea come "noi siamo in grado di sapere come può funzionare l'economia mondiale e come possono andare le cose con sette miliardi di persone di cui il 15% gode di un alto tenore di vita, ma non sappiamo cosa succede quando quel 15% arriva al 50%"¹¹. Si tratta quindi di dare una risposta, nell'interesse del futuro del pianeta; e l'Unione europea deve saper contribuire fin da oggi.

3. La crisi della politica fiscale e lo sviluppo sostenibile come nuovo obiettivo della politica di bilancio.

La letteratura sulla crisi della politica fiscale parte dalla constatazione che dagli anni Settanta i paesi industrializzati fanno registrare de-

⁹ Tommaso Padoa-Schioppa, *La veduta corta ...*, op. cit., p. 38.

¹⁰ Gianni Ruta, militante federalista della Sezione MFE di Roma, quando era direttore finanziario dell'allora Stet, intervenendo nel corso di un dibattito del comitato centrale MFE della seconda metà degli anni Settanta, fece notare che la sospensione della convertibilità del dollaro in oro avrebbe consentito di finanziare qualunque aumento del prezzo del petrolio in cui si sarebbe incorsi.

¹¹ Tommaso Padoa-Schioppa, *Due anni di governo dell'economia (maggio 2006-maggio 2008)*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 502.

ficit di bilancio e indebitamento pubblico crescenti dovuti alla propensione dei governi, di qualunque ispirazione, a perseguire politiche in *deficit spending* nelle fasi di congiuntura sfavorevole e pro-cicliche nel caso opposto¹². Secondo questa corrente di pensiero, le autorità pubbliche, in campo fiscale, agiscono razionalmente, in base a specifici incentivi che includono la preoccupazione di essere rieletti e che li inducono a tener conto degli interessi di breve periodo dei gruppi di pressione e dell'elettorato. Pertanto, la crescente consapevolezza ed evidenza delle contraddizioni innescate dall'indisciplina fiscale e dalle politiche pro-cicliche ha reso possibile l'avvio di un dibattito sulle distorsioni provocate da tali comportamenti e sui modi più efficaci per correggerli e incanalarli in una direzione compatibile con l'interesse dell'intera comunità di cittadini, che corrisponde all'obiettivo dello *sviluppo sostenibile*.

In un mondo ideale, la politica fiscale dovrebbe essere coerente con l'obiettivo della solvibilità di un governo (assicurare la sostenibilità del debito); in secondo luogo, essa dovrebbe essere in grado di far fronte efficacemente a shock imprevisti (rischi fiscali contenuti, a fronte di spese pubbliche impreviste); in terzo luogo, dovrebbe contribuire alla stabilizzazione macroeconomica o quantomeno non aggravarla (manovre anti-cicliche). Se tutti questi aspetti della politica fiscale fossero completamente condivisi dall'elettorato, un governo democratico e razionale avrebbe chiari incentivi a non scostarsi da queste politiche. In pratica, però, la politica fiscale si è rivelata incoerente con l'obiettivo della stabilità macroeconomica in senso lato, evidenziando piuttosto un'inclinazione ad alimentare un deficit pubblico strutturale e, pertanto, a creare un progressivo aumento dell'indebitamento pubblico, che è così cresciuto ad una velocità superiore a quella del PIL. Questo sembra dovuto al fatto che gli elettori appaiono incapaci d'internalizzare i

¹² V., ad esempio: Debrun X., Hauner D., Kumar M. S., "Independent fiscal agencies", *Journal of Economic Surveys*, n. 1/23, 2009; Manmohan S. Kumar, Teresa Ter-Minassian (a cura di), *Promoting Fiscal Discipline*, Washington, IMF, 2007. Il problema della compatibilità tra politiche keynesiane, istituzioni democratiche e politiche finanziarie sane è stato affrontato soprattutto dalla scuola della *public choice*. In particolare, secondo James Buchanan, uno dei teorici della *public choice*, Keynes ha fornito la giustificazione ideologica all'abbandono dell'obiettivo del pareggio di bilancio e le politiche keynesiane, in assenza di adeguati vincoli costituzionali, conducono strutturalmente al perseguimento di politiche in deficit e al progressivo aumento del debito pubblico (V. James M. Buchanan, Richard E. Wagner, *Democracy in Deficit: the Political Legacy of Lord Keynes*, Indianapolis, Liberty Fund, 1977).

vincoli macroeconomici di una politica fiscale virtuosa e sono piuttosto inclini a sostenere la fornitura di beni pubblici aggiuntivi e quindi ad esercitare forti pressioni a spendere le risorse finanziarie che si dovessero accumulare negli anni favorevoli del ciclo economico. In secondo luogo, non apprezzano a sufficienza la meccanica dei vincoli intertemporali di un bilancio, per cui i deficit di oggi saranno inevitabilmente connessi con maggiori imposte domani. Questo atteggiamento ha due conseguenze: il *policymaker* razionale può trovare conveniente utilizzare la leva fiscale come strumento per assicurarsi la rielezione e, d'altra parte, la miopia degli elettori e l'interesse degli eletti a rimanere in carica può portare ad un ritardo nell'adozione di provvedimenti che una situazione critica delle finanze pubbliche potrebbe richiedere.

Una distorsione chiave alla base di un'inadeguata disciplina fiscale emerge dalla tendenza dei governi ad avere un orizzonte temporale addirittura più breve di quello degli elettori. La ragione di questa miopia risiede nell'incertezza elettorale inerente il processo decisionale democratico. Poiché gli eletti concentrano la propria attenzione sulle conseguenze delle loro azioni discrezionali, l'interesse per politiche che si proiettano nel futuro è indebolito dal rischio di perdere le elezioni successive. Un altro dei motivi che spiegano la tendenza a perseguire politiche finanziarie lassiste, inoltre, sta in quello che gli economisti definiscono "l'incoerenza temporale" (*time inconsistency*): se la prospettiva di future difficoltà di bilancio suggerirebbe l'accantonamento di risorse risparmiate in un periodo di congiuntura favorevole, l'accumulo effettivo di questi risparmi è più verosimile che provochi pressioni da parte dell'elettorato sulle autorità di politica economica affinché li spenda subito.

In teoria ci si potrebbe aspettare che, in presenza di politiche pubbliche permissive, il mercato reagisca inducendo le autorità di politica economica a perseguire politiche finanziarie sane attraverso sia l'aumento dei tassi d'interesse indotto da deficit pubblici crescenti, sia l'aumento del rischio paese che si traduce, a sua volta, in un aumento degli *spreads* sui tassi d'interesse; e, infine, sia l'insorgere di limitazioni nell'accesso al credito quando il debito pubblico aumenta oltre una certa soglia. In realtà, la letteratura e l'esperienza suggeriscono che è improbabile che la disciplina di mercato limiti efficacemente politiche fiscali lassiste e, se si verifica, lo fa solo in uno stadio terminale di queste politiche, quando è ormai troppo tardi per adottare provvedimenti che ne prevenivano, o ne limitino, i danni. Per cui la disciplina di mercato, da sola, non viene considerata un incentivo sufficiente al per-

seguimento di politiche finanziarie virtuose¹³.

La risposta che viene data per superare il limite delle attuali politiche fiscali prende spunto dal precedente della politica monetaria attuata da banche centrali indipendenti dal potere politico, come la Banca centrale europea, ed è di due tipi: a) l'istituzione di *Fiscal Councils* indipendenti cui sottoporre preventivamente le politiche di bilancio, affinché segnalino pubblicamente la solidità e l'attendibilità delle politiche economiche che si intendono perseguire; b) l'istituzione di vere e proprie agenzie fiscali indipendenti che abbiano il potere di modificare, entro certi limiti, l'aliquota di determinate imposte per consentire il rispetto degli obiettivi di equilibrio di bilancio o dei saldi di bilancio previsti da un determinato governo. Del primo tipo di istituzioni fiscali vi sono gli esempi del *Congressional Budget Office* americano e di altri uffici analoghi in Gran Bretagna e nei paesi scandinavi, che però non si sono rivelati adeguati; esempi del secondo tipo di istituzioni che, in teoria, dovrebbero essere più efficaci, invece non ve ne sono. I problemi di legittimità democratica legati a questi ultimi e, più verosimilmente, la sanzione elettorale che comunque deriverebbe al governo in carica in seguito all'adozione di misure correttive, non hanno condotto al consenso necessario per introdurre in un ordinamento pubblico questo tipo di istituzioni.

Prescindendo dal tipo di proposte che vengono avanzate in merito all'istituzione di queste agenzie fiscali, e indipendentemente dai loro evidenti punti di debolezza, la loro finalità ultima è essere svincolate da

¹³ Quest'argomentazione è pensata, in particolare, con riferimento ai governi di Stati sovrani e indipendenti. Il requisito della sovranità assoluta, infatti, svolge piuttosto un ruolo di incentivo nei confronti degli investitori, convinti che uno Stato sovrano offra piena garanzia sui titoli del debito pubblico nel caso di gravi crisi fiscali. L'esperienza, però, dimostra che il mercato, in assenza di regole, provoca invece disastri finanziari (V. Carmen M. Reinhart, Kenneth S. Rogoff, *Questa volta è diverso*, Milano, Il Saggiatore, 2010). Nel caso, invece, di governi di Stati membri di una federazione, se il governo federale, come nel caso degli USA, dà al mercato il segnale che non interverrà a loro favore quando si trovano in difficoltà finanziarie, e se questo atteggiamento del governo federale si accompagna a vincoli statali di carattere costituzionale riguardo all'indebitamento eccessivo, il mercato segnala per tempo, generalmente con l'aumento dei tassi di interesse, il deterioramento delle finanze pubbliche ed impone un riaggiustamento dei conti pubblici. Nel caso di Stati federali dove vi sono invece vincoli costituzionali alla solidarietà tra i diversi livelli di governo, come ad esempio nella Germania Federale, il rispetto della compatibilità tra il vincolo della solidarietà e l'obiettivo di finanze pubbliche sane ha imposto l'introduzione di vincoli costituzionali, validi per tutti i livelli di governo, a deficit e debito pubblico.

interessi di parte e al riparo dai condizionamenti delle scadenze elettorali di breve termine, riuscendo, per questa via, a perseguire l'obiettivo di politiche di bilancio virtuose nel lungo periodo. Non si può pertanto negare che cerchino di risolvere un problema oggettivo. Questo vale per il livello nazionale, ma anche per il livello europeo, nei confronti del quale l'esitazione a riconoscere autonome competenze fiscali e di spesa nasconde, probabilmente, anche la preoccupazione di introdurre un ulteriore livello istituzionale la cui politica fiscale può ripetere la stessa inclinazione lassista sperimentata a livello nazionale. Questa preoccupazione dovrebbe riguardare però la politica di stabilizzazione, più che la politica distributiva ed allocativa in quanto, in linea di principio, queste ultime due politiche dovrebbero avere un bilancio in pari. Ora, il Trattato sul *fiscal compact*, approvato dal Consiglio europeo dell'1-2 marzo 2012, che rimedia ai limiti del Patto di stabilità e crescita, regola la politica di stabilizzazione che diventa, in prospettiva, europea¹⁴. Esso, inoltre, nella misura in cui prevede delle politiche di bilancio sostanzialmente in pareggio, introduce quei correttivi istituzionali necessari a restituire alle politiche d'impronta keynesiana il valore di misure volte a far fronte a temporanee insufficienze della domanda aggregata. Pertanto, con il *fiscal compact*, i deficit pubblici in cui s'incorrerà per sostenere la domanda, dovranno necessariamente essere seguiti da surplus nelle fasi favorevoli del ciclo economico.

Il *fiscal compact*, così com'è stato concepito, presenta però dei limiti che sono, da un lato, il fatto che non risolve il problema della legittimità democratica che deve presiedere a una politica di bilancio europea e, dall'altro, il fatto che non individua lo strumento adeguato che possa farsi carico della politica dello *sviluppo sostenibile*, la sola in grado di affermare un nuovo modello di crescita adeguato al nuovo quadro globale. Si tratterebbe, dunque, di prevedere per il livello europeo istituzioni che, pur godendo di un'autonoma capacità di raccoglie-

¹⁴ La richiesta del pareggio di bilancio risponderebbe anche al problema evidenziato da Tommaso Padoa-Schioppa a proposito dell'abbandono della costituzione monetaria internazionale avvenuta con la sospensione della convertibilità del dollaro in oro. Quella decisione ha sancito l'abbandono definitivo di qualunque legame con l'oro (che comportava aggiustamenti quasi "automatici" delle finanze pubbliche e della bilancia dei pagamenti di uno Stato) e il passaggio a un sistema basato unicamente sulla carta-moneta (V. R. Triffin, *Il sistema monetario internazionale (ieri, oggi e domani)*, Torino, Einaudi, 1973). Va da sé che quest'ultimo, se si vogliono evitare effetti inflazionistici, richiede l'adozione di vincoli costituzionali per una corretta gestione della politica monetaria e delle finanze pubbliche.

re risorse finanziarie e di autonome capacità di spesa, rispondano alle preoccupazioni che la letteratura sul problema mette in evidenza e che le violazioni del Patto di stabilità e crescita hanno confermato. La proposta che si vuole qui sostenere è quella dell'istituzione di un'*Agenzia europea per lo sviluppo sostenibile* cui possa eventualmente far capo l'autonoma riscossione di un'imposta europea e che rispetti il vincolo del pareggio di bilancio.

4. Un'Agenzia indipendente europea per lo sviluppo sostenibile e il precedente della CECA.

La ragione per cui si propone l'istituzione di un'*Agenzia per lo sviluppo sostenibile* è legata al fatto che, per perseguire l'obiettivo di lungo termine dello sviluppo sostenibile, è necessario uno strumento *ad hoc*; non si tratta, infatti, di proporre una politica congiunturale, ma di dare al sistema economico europeo (e mondiale) la direzione di marcia per almeno una generazione, se non di più. Si tratta quindi di trovare il modo per condurre le istituzioni pubbliche a progettare politiche valide per il lungo periodo. Nella più volte citata "conversazione", Padoa-Schioppa, a un certo punto, ricorda come "alla politica ed alle istituzioni pubbliche spetti un compito di guida e di educazione e [...] che esse possano fare molto per correggere la tendenza alla miopia. Per molti aspetti *il tempo è un bene pubblico che deve avere tutele istituzionali* [sottolineatura nostra]"¹⁵. La creazione di un'Agenzia per lo sviluppo sostenibile va in questa direzione.

Occorre dunque dar vita ad un'istituzione che vada al di là della durata dei normali cicli elettorali, poiché, dati i compiti affidati all'Agenzia qui proposta, essa necessita di continuità: quindi, la sua costituzione non potrà essere la scelta di una parte politica e correre il rischio di venire successivamente rovesciata da una maggioranza di orientamento politico opposto. Come aveva ricordato a suo tempo Barbara Wootton, ci sono politiche che non possono essere messe in discussione da una legislatura all'altra e che pertanto richiedono l'approvazione di tutte le parti politiche o, quantomeno, della loro stragrande maggioranza¹⁶. Nel caso specifico, senza un'istituzione precisa istituita apposta-

¹⁵ Tommaso Padoa-Schioppa, *La veduta corta ...*, op. cit., p. 77.

¹⁶ Barbara Wootton, *Freedom under planning*, New York, The University of North Carolina Press, 1945. Gli esempi che fa la Wootton sono la costituzione del *London Passenger Transport Board*, del *Central Electricity Board* e della *BBC*.

mente, è arduo ritenere che lo sviluppo sostenibile possa diventare una politica *strutturale* dei governi, e che si riesca a trovare, di volta in volta, l'accordo sulle singole iniziative: il consenso, infatti, andrebbe ogni volta ricercato sia tra le forze politiche europee, sia tra le parti costituenti l'Unione europea. Pertanto, si può ipotizzare che il voto parlamentare che dovrà accompagnare l'istituzione dell'Agenzia, convalidare la sua struttura di gestione e approvare il piano di sviluppo che essa presenterà, debba avvenire nel corso di una seduta congiunta dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo, nella composizione dei paesi favorevoli all'istituzione dell'Agenzia. Alla seduta dovrebbe partecipare anche un rappresentante delle Nazioni Unite, per tener conto del punto di vista del resto del mondo, con diritto di parola, ma non di voto. Da parte sua l'Agenzia dovrebbe presentare un piano con le linee generali della politica di sviluppo che intende seguire. La discussione parlamentare relativa a questo piano dovrebbe riguardare le priorità, i tempi e le modalità di attuazione delle linee di sviluppo, ma non le singole proposte, per i motivi ricordati sopra. Per quanto riguarda invece la struttura di gestione dell'Agenzia, essa potrà fare riferimento al Consiglio Ecofin nella composizione dei paesi favorevoli all'iniziativa¹⁷; nel caso in cui l'iniziativa fosse fatta propria dai paesi dell'eurozona, la soluzione più adeguata sarebbe quella di farla coincidere con il Consiglio dei governatori previsto dal Trattato istitutivo del meccanismo europeo di stabilità¹⁸.

Prima di approfondire ulteriormente le questioni legate alla struttura e al *modus operandi* dell'Agenzia, è necessario, però, soffermarsi ancora brevemente sul concetto di "sviluppo sostenibile". Quando se ne parla, generalmente, si fa riferimento a quanto enunciato nel Rapporto Brundtland del 1987, dove si precisa che "per sviluppo sostenibile si intende uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri"¹⁹. Il dibattito che ha fatto seguito a quel rapporto ne ha evidenziato anche i limiti e le contraddizioni, e consente di avanzare due specificazioni. La prima è che, nella misura in cui esso fa riferimento al sod-

¹⁷ La ragione del riferimento al Consiglio Ecofin è dovuta al fatto che ogni anno esso prepara ed adotta, assieme al Parlamento europeo, il bilancio dell'Unione europea.

¹⁸ V. Consiglio europeo, *Trattato che istituisce il meccanismo europeo di stabilità*, T/ESM 2012/it, <http://www.european-council.europa.eu/media/582889/08-tesm2.it12.pdf>.

¹⁹ Rapporto della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo, *Il futuro di noi tutti*, Milano, Bompiani, 1988.

disfacimento di *bisogni*, occorre richiamare la distinzione fatta da Luigi Einaudi tra *domanda* e *bisogni*, e quindi la differenza tra il compito che spetta al mercato rispetto a quello che spetta allo Stato nel fornire la combinazione ottimale di beni e servizi privati e pubblici. Secondo Einaudi “affermando essere il mercato lo strumento adatto per indirizzare la produzione nel senso di produrre beni e servizi, precisamente nella quantità e della qualità corrispondenti alla *domanda* degli uomini, non si afferma che il mercato indirizzi *altresì* la produzione a produrre beni e servizi nella quantità e nella qualità che sarebbe *desiderata* dagli stessi uomini [...]. Sul mercato si soddisfano domande, non bisogni”²⁰. Con ciò Einaudi intendeva precisare che il mercato soddisfa una domanda monetaria, mentre vi sono dei bisogni, come il servizio di sicurezza interno ed esterno, la giustizia, l’istruzione, la salute, e così via che, non traducendosi in domanda monetaria, devono essere forniti dallo Stato. La crescita economica e la tutela dell’ambiente, nella misura in cui si sono rivelati obiettivi contrastanti, danno origine al bisogno di “sviluppo sostenibile” che il mercato non soddisfa e che non può che essere soddisfatto dall’azione dell’operatore pubblico. La seconda osservazione è relativa alle conclusioni cui è giunto il dibattito seguito al Rapporto Brundtland in cui si è cercato di dare una definizione di “sviluppo sostenibile” in modo da poterlo tradurre in misure di politica economica. La discussione ha messo in luce che la politica che deve essere privilegiata è quella del sostegno agli *investimenti* e non ai *consumi*, e questo è l’indirizzo che viene fatto proprio dal presente documento.

Poiché ciò che distingue le riflessioni che seguono dalle proposte, avanzate da più parti, per un piano europeo di sviluppo riguarda più il tipo di approccio suggerito piuttosto che una valutazione del volume di risorse finanziarie da attivare o degli investimenti da realizzare, su questi ultimi due punti si farà riferimento a documenti già elaborati a questo proposito. Pertanto, per le risorse di cui dovrebbe essere dotata l’Agenzia e per gli investimenti che dovrebbe finanziare, ci si riferirà, rispettivamente ad un documento elaborato da alcuni parlamentari europei²¹ ed alla comunicazione della Commissione europea *Europa 2020*²².

²⁰ Luigi Einaudi, *Lezioni di politica sociale*, Torino, Einaudi, 1964, p. 23.

²¹ J. Haug, A. Lamassoure, G. Verhofstadt, *Europe for Growth (For a radical change in financing the EU)*, 2011.

²² Comunicazione della Commissione, *EUROPA 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 3.3.2010 COM(2010) 2020.

a) *Le risorse proprie dell’Agenzia.*

Al fine sia di promuovere l’obiettivo dello sviluppo sostenibile, sia di affermare il principio della solidarietà tra Stati e tra cittadini europei, l’Agenzia dovrebbe poter contare su risorse finanziarie derivanti da imposte europee, che attesterebbero la volontà dei cittadini europei di sostenere direttamente l’Unione. La riscossione di tali imposte potrebbe provvisoriamente far capo all’Agenzia stessa, in attesa della definizione finale dell’assetto istituzionale federale europeo; oppure, viceversa, a partire dal momento in cui entrerà in vigore, al Meccanismo europeo di stabilità (MES), nel cui Consiglio dei governatori sono presenti i ministri delle Finanze dei paesi dell’eurozona e che, dati i poteri che gli sono attribuiti dal trattato istitutivo, può essere considerato un Tesoro europeo in costruzione²³. Questa seconda opzione, potrebbe poi trovare un assetto istituzionale sostanzialmente definitivo nel momento in cui il MES, probabilmente in base alla revisione dei trattati esistenti o ad un nuovo trattato, venisse inquadrato in un assetto costituzionale di tipo federale e venisse sottoposto al controllo congiunto dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo nella configurazione dei paesi che hanno concordato il passaggio di sovranità (paesi che è auspicabile possano corrispondere ai membri dell’eurozona, inclusi quelli che non hanno ancora adottato la moneta unica ma che si preparano a farlo

²³ L’esigenza che al Meccanismo europeo di stabilità, istituito per perseguire l’obiettivo della politica del rigore, si aggiungano meccanismi atti a promuovere la crescita sostenibile dell’economia europea è richiamata nella risoluzione del Parlamento europeo del 23 marzo 2011 che approva la modifica dell’art. 136 e l’istituzione del MES (v. P7_TA(2011)0103 e, in particolare, il par. 10 che: “invita la Commissione a studiare altri meccanismi atti a garantire la stabilità finanziaria e una crescita economica sostenibile e adeguata nella zona euro, nonché a formulare le necessarie proposte legislative; sottolinea la necessità che il meccanismo europeo di stabilità comprenda misure destinate a ridurre i rischi per la stabilità finanziaria, economica e sociale, fra cui un’efficace regolamentazione dei mercati finanziari, la revisione del patto di stabilità e crescita e un miglior coordinamento economico, l’introduzione di strumenti per ridurre gli squilibri macroeconomici nella zona euro e misure finalizzate al risanamento dell’ambiente”). Per quanto riguarda invece l’attribuzione al MES del potere di riscuotere i proventi derivanti dalle due imposte che qui si ipotizza debbano finanziare l’attività dell’Agenzia (ossia una *carbon tax* e una tassa sulle transazioni finanziarie) si potrebbe, però, porre un problema. Se, dato il compito dell’Agenzia, sarebbe giustificabile che essa si finanzia con i proventi della *carbon tax*, sarebbe invece più logico attribuire i proventi della tassa sulle transazioni finanziarie direttamente al MES per l’assolvimento dei suoi compiti (intervenire a sostegno del debito sovrano di uno Stato membro soggetto a un attacco speculativo dei mercati). Si tratta quindi di un punto che necessita ulteriori approfondimenti.

e che vogliono già partecipare all'iniziativa, sulla base di eventuali clausole provvisorie).

La riscossione di un'imposta europea da parte dell'Agenzia o del MES, non sarebbe una novità, in quanto la CECA, per lo svolgimento dei suoi compiti, si avvaleva di risorse proprie. Si trattava di "imposizioni" (termine che il trattato istitutivo aveva preferito a quello di "imposta") sui prodotti carbo-siderurgici fino ad un limite massimo dell'1% del loro valore medio e salvo aumenti superiori a detto limite approvati dall'Alta Autorità (l'attuale Commissione europea) con la maggioranza dei due terzi. Gli Stati europei, quindi, in passato, avevano già convenuto di cedere competenze fiscali ad una Comunità indipendente per far fronte ad un compito specifico. In questo caso, poiché si tratta di istituire un'Agenzia per lo sviluppo sostenibile, l'imposta candidata a finanziarla dovrebbe essere la *carbon tax*. Per una stima delle risorse mobilitabili, si può ricordare quanto previsto dal Rapporto Haug, Lamassoure e Verhofstadt, che valuta in circa 38-48 miliardi di euro le entrate derivanti da una *carbon tax*. A queste risorse potrebbero essere aggiunte quelle derivanti dall'introduzione di una tassa europea sulle transazioni finanziarie che, secondo la Commissione europea, ammonterebbero a circa 57 miliardi di euro²⁴. In questo modo, si raddoppierebbe nell'insieme la dotazione dell'attuale bilancio europeo. Le risorse finanziarie complessive attivabili potrebbero però essere decisamente superiori in quanto l'Agenzia potrebbe contribuire a sostenerle attraverso i *project bonds* (ossia progetti a debito che, senza quindi contrarre direttamente debiti, presentino una redditività che consenta loro, totalmente o parzialmente, di far fronte al servizio del debito). Il Rapporto Haug, Lamassoure e Verhofstadt ricorda, infatti, che il fabbisogno finanziario accessibile ai *project bonds* per sostenere gli investimenti in infrastrutture ammonterebbe a circa 1.800 miliardi di euro (qualora si tratti di progetti in grado di far fronte solo in parte al servizio del debito, la differenza dovrebbe essere coperta dall'imposta). L'aumento della base produttiva e occupazionale conseguente alla politica d'investimento sarebbe ulteriormente rafforzata da una *carbon tax*, che si applicherebbe anche alle merci importate e potrebbe così stimolare una probabile parziale rilocalizzazione di attività produttive verso il continente europeo.

²⁴ European Commission, *Proposal for a Council Directive on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC*, COM(2011) 594 final, del 28 settembre 2011.

b) L'“*impresa comune*” come strumento dell'Agenzia per il finanziamento e la realizzazione di investimenti in beni materiali.

La Comunicazione della Commissione europea del 3 marzo 2010, individua tre priorità tra cui la “crescita intelligente – sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione” e la “crescita sostenibile – promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva”²⁵. La prima comprende l'iniziativa chiamata “Un'agenda europea del digitale” che ha l'obiettivo di realizzare una rete Internet superveloce su scala europea ed assicurare l'accesso ad essa di oltre il 50% delle famiglie europee entro il 2020. La seconda priorità ha l'obiettivo di favorire la transizione verso un'economia efficiente sotto il profilo del consumo di risorse naturali e con basse emissioni di carbonio, di scindere la crescita economica dall'uso delle risorse naturali e dell'energia (*decoupling*), di ridurre le emissioni di CO₂, e di promuovere una maggiore sicurezza energetica. Essa prevede, tra gli altri interventi: l'iniziativa europea per le auto “verdi”; il potenziamento delle reti europee, comprese le reti trans-europee nel settore dell'energia, trasformandole in una super-rete europea, in “reti intelligenti” e in interconnessioni, in particolare quelle delle fonti di energia rinnovabile, con la rete di trasmissione; i progetti infrastrutturali nelle regioni del Baltico, dei Balcani, del Mediterraneo e dell'Eurasia; la politica spaziale e in particolare la realizzazione delle iniziative Galileo e GMES. Nel settore dell'energia, un'iniziativa concreta potrebbe essere la produzione di energia solare in Africa del Nord prevista dal progetto Desertec²⁶.

Se l'Agenzia deve finanziare progetti d'investimento che presentano un ritorno economico, essa potrebbe ricorrere, ad esempio, allo strumento dell'“*impresa comune*”, prevista dai trattati esistenti e di cui l'esempio più noto è costituito dall'“*impresa comune Galileo*” volto alla realizzazione di un sistema europeo di navigazione satellitare²⁷. A fron-

²⁵ Comunicazione della Commissione, *EUROPA 2020...*, *op. cit.*

²⁶ Le informazioni sui promotori dell'iniziativa e sul contenuto della proposta possono essere trovate in: <http://www.desertec.org/>.

²⁷ Se l'Agenzia dovesse ricorrere all'istituzione di “*imprese comuni*” si porrebbe il problema del loro controllo. Si potrebbe in questo caso pensare ad una partecipazione paritetica da parte dell'Agenzia e degli Stati che concorreranno all'istituzione dell'Agenzia, ma con il *casting vote* in capo al rappresentante dell'Agenzia, in modo da superare i limiti della *governance* dell'impresa comune Galileo, incapace di esprimere il punto di vista dell'interesse europeo, in quanto ostaggio degli interessi nazionali.

te di queste iniziative l’Agenzia può fornire capitale proprio e quindi essere azionista, oppure fornire capitale di debito a lunghissimo termine, sulla base dell’esempio della *Tennessee Valley Authority*, costituita nel 1933 nell’ambito del *New Deal* americano, e che nel 1936 ha contratto un debito per finanziare i suoi investimenti e nel 2006 lo ha rimborsato: nel caso specifico, quindi, l’arco temporale per il rientro del debito è stato di settant’anni. L’assunzione di partecipazioni nelle “imprese comuni” che si potranno di volta in volta costituire, con il tempo rappresenterà parte del patrimonio che le generazioni attuali lasceranno in eredità alle generazioni future.

c) Il finanziamento di investimenti in beni immateriali: R&S, istruzione e formazione.

L’obiettivo della Commissione è di aumentare la spesa europea in R&S, oggi inferiore al 2% del PIL, contro il 2,6% negli Stati Uniti e il 3,4% in Giappone, soprattutto a causa dei livelli più bassi di investimenti privati, e di potenziare i livelli di istruzione in quanto meno di una persona su tre di età compresa tra 25 e 34 anni ha una laurea, contro il 40% negli Stati Uniti e oltre il 50% in Giappone. Si tratta di obiettivi già previsti dall’Agenda di Lisbona e non raggiunti, in quanto l’Unione, nel caso in cui gli Stati non prendano iniziative, non ha gli strumenti per agire direttamente. L’Agenzia per lo sviluppo sostenibile qui proposta ovvia a questo limite e si propone che operi anche in settori fino ad oggi trascurati, ma destinati a diventare sempre più importanti per effetto del progressivo invecchiamento della popolazione europea, come quello della salute. Può sorprendere il fatto che, negli USA, il settore che assorbe le maggiori risorse finanziarie pubbliche destinate alla ricerca e sviluppo, dopo quello della difesa, sia quello della salute, che viene quindi prima del settore energetico e della NASA. Nel 2010, il governo federale, le università e gli Stati membri hanno investito, in R&S nel settore della salute, oltre 60 miliardi di dollari (nello stesso anno, alla difesa sono andati 81,1 miliardi di dollari, all’energia 10,7 miliardi ed alla NASA 9,3)²⁸. Non si sa a quanto ammontino gli investimenti pubblici in R&S dell’Unione europea nel settore della salute: si

²⁸ Il governo federale USA ha investito 34,5 miliardi di dollari, le università 11,1 miliardi, gli Stati 3,6 e altre agenzie pubbliche federali 11,1: Research America, *2010 U.S. Investment in Health Research*, <http://www.researchamerica.org/>; Congressional Research Service, *Federal Research and Development Funding: FY2011*, 10 giugno 2011.

conosce solo quanto investe la Commissione europea attraverso il bilancio dell'UE (0,6 miliardi di euro nel 2010) e quanto spende il Regno Unito attraverso il *National Health Service* e lo *UK Medical Research Council* (complessivamente 1,8 miliardi di euro nel 2010)²⁹.

d) Il raccordo con gli obiettivi delle tradizionali politiche di bilancio.

Gli obiettivi tradizionali di una politica di bilancio sono la politica di stabilizzazione del reddito e dell'occupazione, la politica allocativa e la politica redistributiva. Con il Trattato sul *fiscal compact*, la politica di stabilizzazione sarà una competenza cooperativa europea, mentre la politica allocativa e quella redistributiva (fatta salva la politica redistributiva tra Stati) resteranno di competenza nazionale. L'Agenzia si occuperebbe di un obiettivo *ulteriore*: lo sviluppo sostenibile. Va però precisato subito che quest'obiettivo *non deve essere una competenza esclusiva* (impossibile da perseguire anche in un regime a pianificazione rigidamente centralizzata), bensì *una competenza concorrente* in quanto gli interventi che una politica per lo sviluppo sostenibile richiede coinvolgono più ambiti territoriali e quindi più livelli di governo. Anche sotto questo profilo l'Agenzia richiama, pertanto, l'esigenza di approdare, in prospettiva, ad un riassetto federale del quadro istituzionale europeo, che preveda l'introduzione del sistema federale a tutti i livelli di governo, dalle regioni all'Europa. Al livello europeo spetterebbe il compito nuovo di fornire l'indirizzo alla politica di sviluppo del sistema economico europeo e finanziare e realizzare progetti di livello continentale o intercontinentale.

e) I limiti da porre al campo d'azione dell'Agenzia.

Il campo d'intervento di un'Agenzia per lo sviluppo sostenibile rischia di essere interpretato in modo troppo estensivo. Si ritiene che questo pericolo possa essere evitato con le seguenti misure: in primo luogo il bilancio dell'Agenzia deve chiudere in pareggio, vale a dire che essa non può spendere più di quello che incassa; in secondo luogo, i progetti che l'Agenzia deve finanziare devono essere investimenti in capitale e non in consumi; in terzo luogo, deve finanziare progetti di lunghissimo termine e quindi sottratti ad una logica elettorale di breve

²⁹ Mark McCarthy, "Who supports health research in Europe?", *European Journal of Public Health*, 20, n. 1 (2010).

periodo; in quarto luogo, per evitare il pericolo di una politica incline allo sperpero di risorse pubbliche o a posizioni di rendita, si dovrebbe affiancare all’Agenzia un Comitato *ad hoc* incaricato di valutare se i progetti da finanziare sono effettivamente anche nell’interesse delle future generazioni³⁰. Esso integrerebbe il ruolo di vigilanza esercitato dal mercato nel caso di progetti finanziati a debito. Pertanto si potrebbe prevedere un organismo chiamato ad esprimersi con un parere vincolante sulla bontà dei progetti, sulla falsariga di quanto proposto qualche anno fa da un giovane filosofo tedesco. Quest’organismo, che simbolicamente dovrebbe rappresentare gli interessi delle generazioni future, dovrebbe essere composto “*da specialisti di comprovata competenza nelle discipline più significative per la sopravvivenza del genere umano [...]*”³¹. Questi specialisti, similmente a quanto proposto da Hösle, potrebbero essere eletti per metà dalla Corte di giustizia europea e per metà dal Parlamento europeo.

5. Le proposte federaliste nella prospettiva dell’istituzione di una federazione all’interno dell’Unione europea.

Al fine di riaprire il dibattito su come si possono realizzare passi avanti verso una federazione all’interno dell’attuale quadro europeo, può essere utile riprendere la discussione da quando il problema è stato affrontato per la prima volta, vale a dire dalle proposte del 1986 di Francesco Rossolillo ed Antonio Padoa-Schioppa, anche per vedere come, nel frattempo, si è modificata la situazione europea³². Si ricorda che allora si trattava di dare seguito all’iniziativa lanciata da Spinelli, ed approvata dal Parlamento europeo nel febbraio del 1984, di procedere all’istituzione di un’Unione europea in sostituzione della Comunità europea. Poiché il Consiglio europeo, per l’opposizione della Gran

³⁰ Un’obiezione che potrebbe essere sollevata è che con questa proposta l’aumento delle risorse europee non riguarda il bilancio dell’UE, ma un’altra istituzione. La risposta che deve essere data è che quello che deve interessare i federalisti è che aumentino le risorse in capo all’Europa e sostenere la creazione d’istituzioni europee che dimostrino (come la BCE) di saper funzionare: solo così l’opinione pubblica europea si convincerà che esse sono la risposta ai problemi nazionali.

³¹ Vittorio Hösle, *Filosofia della crisi ecologica*, Torino, Einaudi, 1992, p. 152.

³² Francesco Rossolillo, “Unione Europea e Comunità”, *Il Federalista*, 28, n. 2-3 (1968), pp. 151-58. Si tratta del saggio ripubblicato in questo numero della rivista. Antonio Padoa-Schioppa, “Unione Europea e Comunità Europea: due assetti istituzionali incompatibili?”, *Il Federalista*, 30, n. 3 (1988), pp. 210-13.

Bretagna, bocciò l'iniziativa, i federalisti si chiesero se fosse giuridicamente possibile procedere all'istituzione di un'Unione europea come quella proposta da Spinelli all'interno dell'allora Comunità europea. Si tratta quindi di richiamare, in particolare, l'aspetto politico e gli aspetti economici dalla proposta tecnico-giuridica avanzata in quegli anni. Per quanto riguarda l'aspetto politico, si ricorda che la proposta di costituzione dell'Unione dentro la Comunità aveva l'obiettivo di superare l'ostacolo allora rappresentato da Gran Bretagna, Danimarca, Grecia e Portogallo.

La procedura suggerita non prevedeva la rottura immediata con quei paesi, ma di presentare inizialmente un progetto di Trattato-costituzione da parte degli Stati favorevoli e di ricorrere all'art. 236 della Comunità (che prevede il voto unanime) al fine di andare avanti con il consenso di tutti. Solo una volta constatata l'impossibilità di trovare l'accordo unanime sul progetto di un'Unione dentro la Comunità, si sarebbe scelta la via di una rottura formale con la Gran Bretagna e con gli altri paesi contrari.

Per quanto riguarda gli aspetti strettamente economici della proposta tecnico-giuridica che allora venne proposta per la discussione, le conclusioni erano le seguenti:

1. risorse proprie e bilancio: le risorse sarebbero rimaste attribuite alla Comunità, mentre l'Unione avrebbe dovuto dotarsi di risorse proprie, ricorrendo a ulteriori trasferimenti;
2. politica agricola comune: avrebbe potuto continuare a far capo alla Comunità;
3. coesione: si ipotizzava una competenza concorrente e l'armonizzazione delle politiche regionali e sociali tra Comunità ed Unione;
4. moneta: si sosteneva che non presentava un conflitto, in quanto l'Unione avrebbe potuto inquadrare l'allora SME nel proprio sistema istituzionale e successivamente procedere verso un'unione monetaria;
5. mercato interno: si trattava di salvaguardare gli accordi raggiunti, di volta in volta, tra l'Unione ed i paesi esterni ad essa.

Rispetto alla proposta formulata in quei termini, che voleva tener conto della necessità di superare l'opposizione di chi non voleva la rottura, oppure dei "legalitari" che volevano rigidamente attenersi a quanto prevedevano i trattati, si può oggi constatare che ci troviamo in una situazione più favorevole per almeno due ragioni: la prima è che, con l'euro, abbiamo già a livello europeo un potere di natura federale, per cui ci troviamo già in una situazione in cui convivono un embrione di federazione (l'eurozona) dentro la confederazione (l'UE); la seconda è

che con la decisione del Consiglio europeo del 9 dicembre scorso si è già di fatto consumata la rottura con la Gran Bretagna. Per quanto riguarda gli altri aspetti economici toccati dalla proposta di allora, non vi sarebbero particolari aggiustamenti da fare.

6. La procedura per l'istituzione di una politica di sviluppo sostenibile dell'eurozona nel quadro della politica di bilancio dell'UE.

La proposta di istituire un'Agenzia capace di decidere e di agire in proprio rovescia l'approccio fino ad ora seguito dalla Commissione europea che si limita a chiedere al Consiglio europeo di promuovere e coordinare iniziative nazionali. Gli Stati favorevoli all'iniziativa, promuovendo un'Agenzia dotata di uno statuto simile a quello della BCE e con organi di governo che restano in carica più a lungo della durata di una legislatura, si doterebbero di uno strumento atto ad intervenire direttamente sul territorio dei paesi partecipanti al fine di attuare una politica di sviluppo sostenibile.

La procedura per la sua istituzione potrebbe essere, se ci fossero le condizioni politiche, in prima istanza quella di sfruttare le norme previste dal Trattato di Lisbona. Pertanto, potrebbe essere inizialmente proposta come una cooperazione rafforzata e, in questo caso, sarebbe utile che potesse essere sostenuta da un'iniziativa dei cittadini europei, promossa in conformità a quanto previsto dall'art. 11.4 del Trattato di Lisbona. La proposta di cooperazione rafforzata dovrebbe essere indirizzata alla Commissione europea da parte di uno o più Stati favorevoli a procedere. Se si constatasse che questa via è impercorribile³³, i paesi favorevoli potrebbero procedere al di fuori dei trattati, come avvenuto per il Trattato sul meccanismo europeo di stabilità e sul *fiscal compact*. Se nel frattempo si fosse proceduto a raccogliere il milione di firme necessario per presentare un'iniziativa dei cittadini europei, questa fornirebbe il supporto popolare a procedere in tal senso. L'iniziativa fuori dai trattati dovrebbe avere il voto, oltre che dei parlamenti nazionali interessati, anche del Parlamento europeo che potrebbe approvarla con la formula utilizzata per l'approvazione del Trattato sul *fiscal compact*, vale a dire chiedendo che nell'arco dei successivi cinque anni il trattato istitutivo dell'Agenzia sia incorporato nei trattati esistenti.

³³ V. su questo punto Giulia Rossolillo, "Fiscal compact, Meccanismo europeo di stabilità ed Europa a due velocità: proposte istituzionali per un governo della zona euro", *Il Federalista*, 54, n. 1-2 (2012), p. 10.

Per quanto riguarda il funzionamento degli organi dell'Unione europea in rapporto all'Agenzia, l'indicazione secondo cui "essi non dovranno essere duplicati, ma agire nelle due funzioni di organi" dell'eurozona e dell'Unione varrebbe solo per il Parlamento europeo³⁴. L'Agenzia, come già detto, nello svolgimento del suo compito istituzionale, risponderebbe al Consiglio Eco-fin/Consiglio dei governatori. Per quanto riguarda invece la Corte di giustizia, i membri dei paesi che non partecipassero all'iniziativa "sarebbero competenti, insieme agli altri, in tutte le controversie riguardanti [l'Unione] e in quelle riguardanti i rapporti tra [l'Unione e l'eurozona]"³⁵. Infine, per quanto riguarda il raccordo con l'attuale bilancio europeo, il fatto di chiamarla Agenzia lascia aperta la strada a una futura fusione delle due istituzioni. In prospettiva, quindi, l'Agenzia, sempre mantenendo le sue caratteristiche strutturali, potrebbe funzionare come la sezione di bilancio di un futuro Ministro europeo per lo sviluppo sostenibile. In ogni caso, si potrebbe fin dall'inizio prevedere che il bilancio dell'Agenzia sia inserito, come già fatto nel 1993 per il Fondo europeo di sviluppo, in un capitolo *ad hoc* del bilancio dell'Unione europea, in attesa che, quando i tempi saranno maturi, sia consolidato con quest'ultimo.

³⁴ Francesco Rossolillo, "Unione Europea e Comunità", *op. cit.*. Dato l'obiettivo di creare un'Unione europea all'interno dell'allora Comunità europea, aveva senso prevedere che anche la Commissione europea non dovesse essere duplicata. Nel caso dell'Agenzia si tratta, invece, di dar vita ad un nuovo organismo con un compito delimitato.

³⁵ Francesco Rossolillo, "Unione Europea e Comunità", *op. cit.*. Si porrebbe, naturalmente, un problema di ripartizione dei costi di funzionamento delle istituzioni esistenti. Ora, nel caso di una cooperazione rafforzata i trattati prevedono che il bilancio europeo si faccia carico dei soli costi amministrativi. Se fosse necessario ricorrere a un'iniziativa fuori dei trattati, la ripartizione dei costi, anche di quelli amministrativi, dovrà essere oggetto di un accordo con l'Unione europea.

Quale futuro per l'eurozona e l'Unione europea?*

UGO DRAETTA

L'oggetto di questa mia lezione è il futuro dell'eurozona e dell'Unione europea. È un tema in cui le considerazioni giuridiche sono indissolubilmente connesse a quelle di carattere politico ed economico. È, quindi, un approccio interdisciplinare quello che adotterò, secondo l'impostazione che il prof. Quadrio Curzio ha da sempre voluto dare alla nostra facoltà e che, appunto, la caratterizza.

Forse avrei dovuto essere più umile nel formulare un tale titolo per la mia lezione. Non possiedo né sfere di cristallo né ricette miracolose. A mio credito posso solo ricordare di avere dedicato la maggior parte della mia attività scientifica e didattica all'integrazione europea, a cominciare dalla mia tesi di laurea sugli aspetti sovranazionali dell'allora neonata Comunità economica europea, che discussi nel 1960 sotto la guida di un maestro del calibro di Rolando Quadri.

A questo interesse scientifico ho sempre affiancato una grande passione politica per i temi del federalismo europeo, ispirata e alimentata dagli scritti e dalle opere di personaggi quali Einaudi, Spinelli e tanti altri. Questa passione mi ha spinto a considerare sempre la federazione (non la confederazione, che è cosa assai diversa se si vogliono utilizzare le categorie classiche del diritto internazionale) come meta ultima del processo di integrazione europea e di guardare con realismo e con un certo disincanto a quelle che mi apparivano come soluzioni più che altro di facciata, che ci allontanavano piuttosto che avvicinarci a tale meta. Questo mio atteggiamento a volte critico è stato scambiato da alcuni come euro-scetticismo. È un'accusa che credo di non aver meritato.

Quando ho cominciato ad occuparmi dell'Europa, la scena politica

* Si tratta della *lectio magistralis* tenuta all'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano il 21 ottobre 2011.

era occupata da statisti del calibro di Adenauer, De Gasperi, Spaak, Schumann, i cosiddetti padri fondatori. Sembrava a noi giovani a quei tempi che ogni traguardo fosse raggiungibile e che gli Stati Uniti d'Europa fossero a portata di mano. Ma, dopo il fallimento della Comunità europea di difesa e della Comunità politica europea, in quegli anni fu compiuto un errore i cui effetti si trascinano sino ai giorni nostri. L'errore fu quello di adottare la tecnica del funzionalismo economico, pensando che il procedere a piccoli passi sulla via dell'integrazione economica portasse ad un certo punto automaticamente all'integrazione politica. È chiaro, a distanza di più di cinquanta anni, che quello fu un errore. L'integrazione politica non fa parte di un processo di integrazione economica e non ne è la logica conclusione. È, invece, un evento rivoluzionario, non evolutivo. È un salto di qualità, un *quantum leap*. Il giorno prima di questo evento esistono Stati sovrani, il giorno successivo tali Stati non esistono più.

Lo diceva chiaramente, tra gli altri, in tempi non sospetti, Arancio Ruiz, sottolineando che il processo di integrazione economica tra Stati, quando rimane a carattere intergovernativo, non può spingersi oltre un certo punto, dopo il quale o regredisce verso forme di aree di libero scambio eventualmente rafforzate o si interrompe per dar vita ad una federazione politica legittimata democraticamente, con i popoli, non i governi, che ne determinano le sorti. Noi, dall'interno, anche sulla base di un'insistente retorica comunitaria che ci ha a volte offuscato le menti, non lo abbiamo sempre visto con chiarezza. Dal di fuori, la percezione è stata più lucida: gli americani hanno definito l'Unione europea, ancora recentemente, nient'altro che una *glorified free trade area*, con eccesso di sottovalutazione, certo, ma cogliendo l'essenza del trend attuale.

Dopo l'allargamento dell'Unione europea da quindici a ventisette Stati, che ha seguito di poco l'introduzione dell'euro, noi siamo a volte rimasti abbagliati dalla mera dimensione quantitativa raggiunta dal mercato unico europeo.

Abbiamo spesso comparato tale mercato con il mercato di Stati come gli Stati Uniti e la Cina, compiacendoci di far parte di un mercato di circa 500 milioni di individui, il cui prodotto interno lordo è perfino superiore a quello di Stati Uniti e Cina. Abbiamo, però, a volte, tralasciato di dare peso adeguato ad elementi qualitativi, non quantitativi, i quali fanno sì che i dati sulla popolazione e sul PIL relativi all'Unione europea non sono effettivamente comparabili con quelli di Stati unitari.

Un mercato è tanto più forte e ha tanto più peso nell'economia mondiale quanto più efficaci ed oculate sono le scelte di politica economica e monetaria che lo indirizzano. Stati Uniti e Cina hanno un governo e una banca centrale che determinano in materia articolata le rispettive politiche economiche e monetarie e che possono prendere in tempo reale tutte le misure che le contingenze economiche, di volta in volta favorevoli o sfavorevoli, richiedono. Nell'Unione europea, invece, le scelte di politica economica sono compiute individualmente e separatamente da ventisette Stati membri, ognuno per suo conto. Le sole di tali scelte che gli Stati membri sono riusciti a concordare a livello dell'Unione europea, senza incidere sulle loro prerogative sovrane, sono sommarie e assai poco articolate. Esse non riguardano i livelli delle entrate fiscali e della spesa pubblica, ma soltanto il risultato che è a valle di tali scelte (rapporto del deficit e del debito pubblico con il PIL). Sono scelte, inoltre, "congelate", in quanto affidate una volta per tutte, attraverso il Patto di stabilità, ad un trattato internazionale, per giunta concluso in tempi di favorevole congiuntura economica. Per cambiare tali regole, quando è necessario cambiarle, occorre un nuovo trattato internazionale che deve essere ratificato da ventisette Stati, mentre i governi degli Stati unitari possono cambiare le regole in questione dall'oggi al domani ed articularle adeguatamente. Inoltre, i trattati internazionali si possono violare più facilmente delle decisioni governative. La sanzione comunitaria per tali violazioni non è un deterrente efficace per gli Stati membri, come la storia recente ci insegna e come è logico che sia in una comunità di Stati sovrani.

Quanto all'euro, la sua forza rispetto alle altre monete, segnatamente il dollaro americano, ci ha indotto spesso ad un facile ottimismo e autocompiacimento. In effetti, tale forza non è il risultato di determinate scelte di politica economica, particolarmente felici, da parte di un governo centrale. Se tale governo centrale esistesse, probabilmente prenderebbe misure per controllare i livelli di cambio dell'euro, come fanno Cina e Stati Uniti. La verità è che tale forza si regge essenzialmente sui dati economici di un solo Stato, la Germania, il cui livello di esportazioni è l'unico, tra quelli dei paesi dell'eurozona, ad avere una qualche rilevanza mondiale.

Chiedo scusa, a questo punto, se non resisto, come forse dovrei, alla tentazione di un riferimento che potrà apparire autoreferenziale. Nell'edizione del mio manuale sull'Unione europea che fece immediatamente seguito al Trattato di Maastricht del 1993, espressi l'opinione che, senza una politica economica decisa a livello comune per tutti gli

Stati dell'eurozona, l'euro non fosse una conquista irreversibile e che potesse solo reggersi in periodi di occasionale convergenza delle economie degli Stati che lo avevano adottato. Sarebbe stato, invece, a rischio in caso di deterioramento delle economie di uno o più Stati dell'eurozona, in quanto, in assenza di possibilità di svalutazione, il mantenimento del cambio dell'euro verso le altre monete avrebbe comportato dei sacrifici anche per gli Stati più virtuosi, sacrifici che avrebbero potuto alla lunga divenire inaccettabili. Questa opinione rafforzò la mia reputazione di euro-scettico e venne ritenuta un'eresia rispetto alla retorica comunitaria allora dominante. Eppure Jacques Delors, il padre dell'euro, lo aveva detto chiaramente e lucidamente: l'euro – la moneta unica – non è che un ponte gettato verso la federazione europea in attesa che qualcuno vi ponga sotto i pilastri. I pilastri sono la politica economica decisa a livello comune per tutti gli Stati dell'eurozona, senza la quale il ponte è a rischio di crollo.

Le vicende di questi ultimi tempi, purtroppo, mi hanno dato ragione e non me ne rallegro affatto. Non è più un'eresia dire che l'euro è a rischio, anzi ormai è un dato di fatto acquisito, tanto che molti ritengono indispensabili, per eliminare tale rischio, misure sommariamente definite di natura "politica", con riferimento, forse, ad una qualche forma di restrizione della libertà degli Stati quanto alle loro scelte di politica economica ed una qualche forma di centralizzazione delle stesse. Le ricette, però, sono assai confuse, e tralasciano spesso la considerazione che una politica economica unica per tutti gli Stati dell'eurozona implica ben più che una modifica degli attuali trattati, bensì, occorre dirlo con chiarezza, il loro superamento attraverso soluzioni di tipo federale, che porrebbero seriamente in causa il nodo della sovranità degli Stati dell'eurozona.

Né gli Stati dell'eurozona, né tantomeno dell'Unione europea, d'altra parte, mostrano alcuna intenzione di volersi dare una politica economica unica, ben consci dei rischi che ne deriverebbero per le loro prerogative sovrane, cui non intendono in alcun modo rinunciare. Essi dimenticano che tutti gli Stati appartenenti all'eurozona hanno tratto forti vantaggi dall'appartenenza alla stessa, finora illudendosi che non ci fosse un prezzo da pagare. I paesi cosiddetti "periferici", Italia compresa, hanno beneficiato di un immediato e duraturo (fino a tempi molto recenti) calo dei tassi di interessi e quindi del costo del debito pubblico, e di una maggiore stabilità finanziaria e valutaria, senza credere di dover in cambio mettere in atto politiche di spesa pubblica più prudenti e riforme strutturali atte ad aumentare produttività e competi-

vità. I paesi più forti, come la Germania, hanno beneficiato di un mercato “captive” di altri paesi europei rispetto ai quali potevano più facilmente guadagnare competitività a beneficio dei propri esportatori, senza credere di dover poi intervenire a sostegno dei paesi che stavano accumulando debiti crescenti proprio a causa della loro minore competitività. Oggi entrambi questi due gruppi di paesi si trovano a far fronte a costi che d'improvviso appaiono molto concreti e ingenti.

Assistiamo, quindi, al fenomeno per cui, di fronte a crisi economiche di determinati paesi dell'eurozona e alla conseguente necessità di offrire un sostegno a tali Stati se si vuole evitarne l'uscita dall'area dell'euro, gli Stati economicamente più forti, sui quali maggiormente graverebbe l'onere di tale sostegno, preferiscono cercare soluzioni caso per caso, nell'ambito di direttori ristretti a due o tre di loro. In tali direttori vengono faticosamente raggiunti – quando vengono raggiunti – accordi relativi alle misure di politica economica cui si chiede agli Stati dell'eurozona con le economie più a rischio di conformarsi, pena il mancato sostegno agli stessi, con conseguente rischio di una loro uscita dall'euro o, pena l'esercizio del diritto di veto nel Consiglio direttivo della BCE, quando quest'ultima è chiamata a svolgere tali azioni di sostegno.

Tutto questo, si badi, avviene anche al di fuori degli specifici trattati. Ad esempio, l'EFSF (il cosiddetto Fondo di stabilità) è una società di diritto privato lussemburghese i cui azionisti sono gli Stati dell'eurozona. Com'è noto, l'incremento delle garanzie da parte di tali Stati è stato assoggettato a passaggi parlamentari interni, il più pubblicizzato dei quali è stato quello tedesco del 29 settembre 2011 (in Italia aveva avuto luogo il 15 settembre 2011).

Molti ravvisano in tali azioni da parte di direttori di Stati l'esautoramento dei poteri delle istituzioni dell'Unione europea – la Commissione in particolare – e se ne dolgono. Questa conclusione è errata, in quanto le istituzioni dell'Unione europea non possono essere esautorate rispetto a poteri che non hanno in base ai trattati istitutivi. Piuttosto, va rilevato che tali azioni da parte degli Stati più forti non sono che manifestazioni del più generale fenomeno del recupero da parte di tutti gli Stati membri del momento intergovernativo dell'integrazione europea, rispetto a quello comunitario, recupero chiaramente iniziato con il processo che ha portato al Trattato di Lisbona dopo il fallimento del cosiddetto Trattato costituzionale e con il Trattato di Lisbona stesso. Almeno, azioni del genere hanno il merito di fare chiarezza su chi sono i veri protagonisti dell'integrazione europea in questa fase storica: gli

Stati membri più forti economicamente e, quindi, più importanti. Si conferma, quindi, all'interno della più ristretta comunità di Stati costituita dall'Unione europea, quella che da sempre è la norma nel diritto internazionale generale: gli Stati più importanti sono determinanti per stabilire le regole di diritto nella comunità internazionale.

Il fatto che, in una situazione quale quella accennata, alcuni Stati membri si riuniscano in forme di direttorio e concordino regole di politica economica da imporre di fatto agli Stati più deboli, pena il rifiuto del sostegno economico necessario per la permanenza di questi ultimi nell'eurozona, presenta perfino aspetti positivi. Esso elimina, d'un colpo solo, alcune illusioni nelle quali alcuni si erano cullati, in particolare che il metodo comunitario potesse portarci alla politica economica unica per tutta l'eurozona e che l'euro fosse una conquista irreversibile. Il re (l'attuale Unione europea e l'eurozona) ci appare nudo e Stati che hanno difeso ad oltranza le loro prerogative sovrane ostacolando in ogni modo progressi comunitari che parevano attentare a tale sovranità, si rendono improvvisamente conto che hanno di fatto comunque perso questo bene della sovranità così ottusamente difeso, almeno con riguardo alla politica economica, dato che le loro politiche di bilancio sono ormai eterodirette. Alcuni di tali Stati potranno persino sentirsi sollevati, in quanto sgravati da un compito (quello di formulare e attuare al proprio interno politiche economiche improntate a rigore, crescita ed equità) cui evidentemente, considerati i risultati, non hanno saputo far fronte adeguatamente. Resta, però, il fatto che tali scelte di politica economica di fatto imposte dall'esterno, nonostante incidano profondamente sui cittadini degli Stati che le subiscono, sono formulate, a prescindere dalla loro validità, ad un livello sottratto ad ogni controllo democratico da parte dei cittadini stessi. È una constatazione che non può non angosciare chi si ostina a credere nella validità del sistema democratico. Per di più, è lecito pensare che le scelte suddette corrispondano essenzialmente agli interessi nazionali degli Stati economicamente forti che le compiono e le impongono, non all'interesse generale dell'Unione europea o dell'eurozona.

Cadute, quindi, le illusioni sopra menzionate, occorre che gli attori del processo di integrazione europea (governi, popoli, società civile) si interrogino seriamente e urgentemente su quali azioni intraprendere nell'interesse generale dei popoli europei, cioè di tutti noi.

Al riguardo, appare chiaro che quello che, dieci anni fa, gli estensori della Dichiarazione di Laeken del 15 dicembre 2001 avevano individuato come il "bivio" (*crossroad*) è lo stesso di fronte al quale si

trova, ora come allora, l'Unione europea. In questi ultimi dieci anni gli Stati membri non hanno effettuato una scelta chiarificatrice in proposito e questa mancanza di scelta ha avuto le conseguenze che sono sotto gli occhi di tutti.

Con tale Dichiarazione, e con riferimento al "bivio" di cui sopra, il Consiglio europeo di Laeken aveva definito il mandato della Convenzione incaricata di stendere il progetto di Costituzione europea, additandole, sotto forma di domande, le principali linee per un progetto di revisione dei trattati. Nelle poche ma dense pagine di tale mandato (parti I e II della Dichiarazione di Laeken) si fa riferimento ben dodici volte alla necessità di "legittimità democratica", "controllo democratico", "valori democratici" e simili, a testimonianza del fatto che questo è il nodo cruciale irrisolto della costruzione europea. In effetti, il problema della mancanza di un'effettiva legittimazione democratica del processo di integrazione europea appariva tollerabile solo fintanto che l'azione comunitaria restava prevalentemente concentrata sulla instaurazione del mercato unico. È divenuto intollerabile con l'allargamento di tale azione ad altri campi, già con l'Atto unico europeo del 1987, ma soprattutto con il Trattato di Maastricht del 1993 che ha introdotto l'euro.

Il "bivio" in questione è tra due possibili strade che l'integrazione europea può percorrere. La prima consiste nel mantenimento dello *status quo*, cioè della politica dei "piccoli passi" finora perseguita a livello comunitario e intergovernativo, facendo bene attenzione a che nessuno di tali passi implichi sostanziali rinunce di sovranità da parte degli Stati membri. Questa strada non può, ovviamente, portare alla risoluzione dei problemi del deficit democratico e della inefficienza dei meccanismi decisionali comunitari, ancorati alla regola dell'unanimità per tutte le decisioni più importanti. Il processo di integrazione europea, se procederà, lo farà con fatica e continuerà a non conquistare i cuori e le menti dei cittadini europei. Esso tenderà, anzi, a riassetarsi su basi più marcatamente economiche, secondo le preferenze mai celate di una certa parte degli Stati membri, prima fra tutti (ma non soltanto) la Gran Bretagna. In più, come gli eventi recenti confermano, gli Stati membri si riappropriano di alcune delle competenze già cedute all'Unione europea, attraverso il rafforzamento del metodo intergovernativo rispetto a quello comunitario, in sintonia con la riaffermazione degli interessi nazionali. Sarà inevitabile che, in tale contesto, i governi, non più guidati dai lungimiranti padri fondatori dell'Europa, guardino più alle esigenze di allargare il loro rispettivo consenso popo-

lare in vista delle elezioni interne di volta in volta in scadenza, che all'interesse comune dei popoli europei, rincorrendo gli aspetti più nazionalistici delle rispettive opinioni pubbliche, invece che esercitare una funzione di leadership di tali opinioni che le porti a tenere conto di interessi di più ampio respiro, i quali poi corrisponderebbero ai loro stessi veri interessi.

Purché si abbia compiutamente coscienza di ciò, ci si potrebbe persino accontentare di questa soluzione, dati gli indubbi benefici che sono derivati per gli Stati membri dall'integrazione economica comunitaria negli ultimi cinquanta anni, anche senza l'euro. Certamente, però, se questa è la strada che gli Stati membri sceglieranno (anche se solo per inerzia), l'Unione europea dovrà abbandonare ogni progetto di una politica economica unica, che sola renderebbe l'euro irreversibile, con la conseguenza che i problemi della tenuta dell'euro si ripresenteranno puntualmente ad ogni crisi economica di uno Stato dell'eurozona, con conseguenze imprevedibili per tale tenuta. Per inciso, l'Unione europea dovrà anche abbandonare ogni progetto (anche se, francamente, non appaiono esservene in vista) di una politica estera e di difesa unica, entrambe auspiccate da tutti coloro che ritengono che l'Unione europea dovrebbe "parlare con una sola voce" in queste aree, senza tuttavia rendersi conto delle implicazioni di una tale svolta, che sarebbe chiaramente in senso federale.

Se, invece, gli Stati membri vorranno imboccare una strada diversa e dotarsi di una politica economica unitaria (nonché, eventualmente, di politiche estera e di difesa unitarie) non è attraverso il metodo intergovernativo che potrebbero raggiungere questo obiettivo, vuoi per le evidenti difficoltà di raggiungere un consenso, nell'attuale situazione storico-politica, su decisioni condivise dagli Stati membri, che per il deficit democratico che minerebbe alla base l'eventuale adozione delle decisioni stesse senza adeguati passaggi parlamentari.

Neppure il metodo comunitario potrebbe prestarsi a tale scopo. Non sarebbe, infatti, possibile che una qualche forma di politica economica unitaria, anche se indispensabile per la tenuta dell'euro, possa essere individuata e gestita a livello delle attuali istituzioni dell'Unione europea, nonostante ciò sia stato auspicato da alcuni. La politica economica o di bilancio implica scelte relative ai livelli di tassazione e di spesa pubblica e trasferimenti di risorse al livello di tale spesa pubblica, come avviene all'interno di uno Stato unitario. Ma tali scelte, negli Stati di diritto, quali si vantano di essere gli Stati membri, competono al potere legislativo (*no taxation without representation*), o ad un potere ese-

cutivo fornito di un'effettiva legittimazione democratica. Non potrebbero, quindi, essere affidate alla Commissione o al Consiglio dell'Unione europea, senza rinunciare ad uno dei capisaldi della democrazia, di cui, in Europa, ci vantiamo di essere la culla. Già l'azione della BCE, azione che tende ad ampliarsi in una situazione di stallo decisionale a livello degli Stati membri e della Commissione, dovrebbe indurre a qualche preoccupazione, essendo la BCE sottratta a qualsiasi controllo democratico. Non parliamo, poi, della politica estera e di difesa, che implica scelte su temi come la pace o la guerra, rispetto ai quali i cittadini non possono non essere coinvolti a pieno titolo nelle scelte relative.

Appare chiaro, quindi, che la soluzione di tutti questi problemi non può passare attraverso l'attuale esperienza dell'integrazione europea che ci ha portato all'Unione europea. Occorrono soluzioni istituzionali che eliminino il deficit democratico, le quali comportano necessariamente che il processo legislativo venga sottratto almeno in parte ai governi degli Stati membri ed attribuito ad organi democraticamente eletti cui dovrebbe essere anche affidato il controllo dell'esecutivo. I processi decisionali non sarebbero, quindi, più basati sulla regola dell'unanimità, ciò che porterebbe naturalmente, come avviene all'interno di ogni Stato unitario, al sacrificio degli interessi particolari a favore del perseguimento dell'interesse generale.

L'unico metodo che può consentire di affrontare con successo le sfide menzionate è il metodo federale, come comunemente inteso, cioè come trasferimento ad un ente centrale di alcune competenze, più o meno numerose, da parte di Stati prima sovrani, i quali, a seguito di tale processo, rimarrebbero Stati federati privi di soggettività internazionale, soggettività che competerebbe, invece, allo Stato federale. È vero che appare, a volte, addirittura *politically incorrect* ricorrere, parlando dell'Unione europea, al termine "federale", termine sistematicamente espunto da qualsiasi revisione dei trattati nonostante i reiterati tentativi di inserimento. Ma ciò è dovuto alle ovvie resistenze da parte degli Stati membri, dotati, come gli individui, di un accentuato istinto di conservazione. Ed è anche vero che una parte della dottrina si applica grandemente a spiegare che l'esperienza dell'Unione europea ha superato la dicotomia Stato nazionale-Stato federale, realizzando una formula di "governance multilivello" del tutto nuova ed originale. I contorni di tale nuova formula appaiono, però, fumosi e questi sforzi non contribuiscono a fare chiarezza sui nodi cruciali dell'integrazione europea (anzi ne ritardano la soluzione), nodi i quali restano, di revisione in revisio-

ne dei trattati, irrisolti.

Se il metodo federale è l'unico che possa portare a traguardi più ambiziosi, il cui raggiungimento tutti sembrano formalmente auspicare, sorvolando, però, sulla perdita di sovranità per gli Stati che ne conseguirebbe, è anche chiaro che tale federazione europea sarebbe una federazione "leggera", i cui compiti dovrebbero limitarsi a quelli necessari a far fronte alle sfide suddette: politica economica, estera, di difesa. Le altre competenze rimarrebbero agli Stati federati, evitandosi, così, anche gli eccessi regolamentari che caratterizzano presentemente alcuni atti dell'Unione europea, allontanandola sempre più dai cittadini. Non si tratterebbe di un "Superstato", formula che evoca uno Stato autoritario e cui i fautori dello Stato nazionale a volte fanno ricorso per scongiurare svolte in senso federale, ma sarebbe, invece, lo Stato nel quale i cittadini europei verrebbero democraticamente rappresentati e si riconoscerebbero. Né sono conciliabili con tale Stato federale formule ambigue e contraddittorie, quali la "Federazione degli Stati nazionali" o la "Federazione degli Stati sovrani", dietro cui si sono trincerati a volte i fautori di cui sopra.

Una soluzione chiaramente federale eviterebbe, poi, quelle forme di "federalismo strisciante" pur in corso di sperimentazione attraverso strumenti quali il mandato d'arresto europeo, ove le soluzioni adottate, in assenza di un vero ed effettivo contesto costituzionale federale, con relative tutele in tale contesto dei diritti fondamentali degli individui, finiscono con il presentare preoccupanti profili antilibertari.

Occorre, però, subito dire con realismo che una prospettiva federale non sarebbe stata ipotizzabile nemmeno prima del recente allargamento dell'Unione europea da quindici a ventisette Stati, date le grandi divergenze tra i suoi membri, e il discorso non potrebbe neppure porsi ora dopo tale allargamento. Infatti, i nuovi Stati più recentemente entrati nell'Unione europea stanno assaporando una libertà ed un'indipendenza di cui per troppo tempo non hanno goduto. Non sarebbero certo disposti a rimettere in gioco tali beni in nome di una federazione europea ed, anzi, forti spinte nazionalistiche caratterizzano alcuni di tali nuovi Stati. Sotto questo profilo (e, si badi, solo sotto questo profilo), è chiaro che procedere all'allargamento dell'Unione europea, prima di risolvere i problemi suddetti, è stato un errore che ormai molti riconoscono.

Quindi, una federazione europea può solo avere qualche speranza di realizzazione in un ambito ristretto di Stati, un "nocciolo duro" che, in definitiva, si restringe ai Sei che hanno iniziato il processo di inte-

grazione europea o, al massimo, a tutti o parte di quelli che hanno introdotto al loro interno la moneta unica. Una tale federazione europea, che costituirebbe un nuovo Stato, membro a pieno titolo dell'Unione europea che rimarrebbe in vigore tra i restanti Stati membri, finirebbe con il fungere da polo di attrazione per quelli tra tali restanti Stati che ne condividano gli ideali, come è avvenuto per la CEE a sei membri che ha attratto via via un gran numero di altri Stati in un primo tempo riluttanti o dichiaratamente ostili. L'Unione europea, con questo forte nucleo federale al proprio interno, si potrebbe poi allargare senza timori ancora a nuovi Stati terzi (nell'area dei Balcani, senza parlare della stessa Turchia) ed in ciò consisterebbe quella Europa a due velocità di cui da tempo parlano coloro ai quali stanno maggiormente a cuore le sorti dell'Europa.

Dato, però, che una tale soluzione sarebbe destinata ad incidere su un nodo cruciale, la sovranità degli Stati membri, non è possibile chiedere che siano questi ultimi a proporre soluzioni del genere, le quali necessiterebbero comunque di adeguati passaggi parlamentari. Questo è particolarmente vero in questo momento storico, in cui i governanti europei non appaiono particolarmente illuminati come lo erano i padri fondatori. La sentenza della Corte costituzionale tedesca del 30 giugno 2009, relativa all'immissione del Trattato di Lisbona nell'ordinamento tedesco, pone impietosamente l'accento su questo punto del necessario passaggio parlamentare, con invidiabile lucidità scevra da retorica.

Un tale processo costituente non può che partire, quindi, dagli stessi cittadini europei e dalla società civile. Molti ritengono che i cittadini europei mostrino ostilità rispetto all'Europa e non accetterebbero mai soluzioni federali. La mia opinione personale è che, anche se questo fosse vero, deriverebbe dal fatto che essi sono male informati dai rispettivi governi e dagli organi preposti all'informazione. Inoltre questa pretesa ostilità è un riflesso a volte degli opachi meccanismi decisionali dell'Unione europea e dei suoi deludenti risultati. I cittadini europei di singoli Stati sono stati finora invitati con referendum a pronunciarsi solo su testi articolati, spesso poco comprensibili, di interi trattati, sui quali dovevano rispondere con un "sì" o con un "no". Un compito impossibile. Hanno finito con l'esprimere un giudizio, spesso negativo, sui loro rispettivi governanti.

I cittadini europei dovrebbero essere, invece, chiamati a rispondere, con un referendum da tenersi in tutta l'Unione europea, cosa che non si è mai fatta, su un semplice quesito: accetterebbero la perdita di sovranità dei loro Stati di appartenenza per consentire, in un contesto demo-

cratico, una politica economica, estera e di difesa europea, o preferiscono che tali Stati restino parti di un'Unione europea così com'è ora? Crediamo che sia intellettualmente onesto per i governanti degli Stati membri, a questo punto del processo di integrazione europea e alla luce dell'attuale momento di crisi, confrontare i loro cittadini con questa scelta di fondo, invece che perseguire tenacemente il mantenimento della propria sovranità a tutti i costi, rischiando l'irrelevanza, o peggio, in questi tempi di globalizzazione.

Il Sommo Pontefice, parlando al Parlamento tedesco il 22 settembre 2011, ha individuato l'intima identità dell'Europa nell'incontro tra Gerusalemme, Atene e Roma: l'incontro, cioè, tra la fede in Dio di Israele, la ragione filosofica dei Greci e il pensiero giuridico di Roma. Ebbene, questa nostra Europa merita, per il suo futuro, qualcosa di più delle attuali istituzioni comunitarie.

I documenti

UNIONE EUROPEA E COMUNITÀ*

Qualunque progetto di rilancio dell'Unione europea deve fare i conti con il dato di fatto – in cui risiede la causa del fallimento di Lussemburgo – che alcuni paesi della Comunità, cioè Gran Bretagna, Grecia e Danimarca (più forse domani il Portogallo), da un lato non intendono comunque procedere sulla strada della Unione e lo dichiarano apertamente e, dall'altro, non hanno alcuna intenzione di rinunciare ai vantaggi che traggono dalla loro appartenenza alla Comunità. È quindi fuori di dubbio che qualunque iniziativa intesa a rilanciare l'Unione coinvolgendo nella stessa quei paesi è destinata inesorabilmente al fallimento. È essenziale pertanto tener conto di questo ostacolo e fondarsi sul presupposto che la sola ipotesi realistica dalla quale oggi si può partire è quella che un Trattato-Costituzione che istituisca l'Unione europea sia adottato da un numero di paesi inferiore alla totalità dei componenti l'attuale Comunità. (È opportuno precisare che questa affermazione vale soltanto per l'ipotesi di partenza, poiché tutto lascia pensare che, se un progetto realistico fondato su di essa incominciasse a fare la sua strada, l'atteggiamento della Gran Bretagna – e quindi della Grecia, della Danimarca ed eventualmente del Portogallo – evolverebbe rapidamente in senso positivo).

* * *

Con questo non si vuol dire naturalmente che i nemici della Unione si trovino soltanto in Gran Bretagna, Grecia e Danimarca (ed eventualmente in Portogallo). È evidente che l'atteggiamento di quei governi fa comodo a molti uomini politici negli altri Stati membri, che sono contrari all'Unione ma che, dato l'orientamento dell'opinione pub-

* Si tratta di un documento presentato alla Commissione istituzionale del Movimento europeo internazionale il 12 luglio 1986 e pubblicato in *Il Federalista*, 28, n. 2-3 (1986), pp. 151-158.

blica nei rispettivi paesi, non lo possono dire apertamente e sono ben lieti che vi sia chi toglie loro le castagne dal fuoco. Ma la prima funzione di un progetto realistico di rilancio dell'*Unione con chi ci sta* sarebbe proprio quella di far cadere questo comodo alibi, rendendo chiaramente visibili gli schieramenti.

L'obiettivo dell'*Unione con chi ci sta* può essere realizzato in due modi: o con un atto di rottura o con l'accordo dei paesi che non ci stanno. La storia dell'Atto Unico di Lussemburgo ha dimostrato che la prima via non è percorribile. Le vicende che hanno avuto luogo nell'intervallo di tempo che va dall'approvazione definitiva da parte del Parlamento europeo del progetto di Trattato all'Atto Unico hanno consentito di constatare che in un certo numero di paesi si è manifestata, nei governi e nei parlamenti, una reale disponibilità a procedere sulla strada dell'Unione; ma che nessuno (tranne, forse, l'Italia) era disposto a farlo a prezzo di una rottura con la Gran Bretagna (gli altri due paesi possono essere considerati a tutti gli effetti *entités négligeables*). Si ricordi a questo proposito che la "rottura" di Milano, per quanto simbolicamente importante, è stata contraddittoria perché si è risolta in una decisione, presa a maggioranza, di convocare una conferenza intergovernativa che avrebbe dovuto decidere all'unanimità. Sir Geoffrey Howe ha avuto buon gioco nella circostanza a presentarsi come il campione del buon senso quando ha dichiarato che la decisione di Milano sarebbe servita soltanto a rimandare un po' in là nel tempo la constatazione dell'impossibilità di un accordo sul progetto del Parlamento europeo.

* * *

Rimane la seconda alternativa. Essa consiste nel procedere sulla strada dell'Unione *con il consenso* dei paesi che non ci stanno. Poiché alcuni paesi non sono disposti ad andare avanti ma, nello stesso tempo, non vogliono rinunciare ai vantaggi che ottengono dall'appartenenza alla Comunità così com'è ora, essi, a rigor di logica, non avrebbero ragione di opporsi all'adozione, da parte degli altri, di un Trattato-Costituzione il cui contenuto ricalchi le linee del progetto di Trattato approvato dal Parlamento europeo, una volta che esso rispetti i loro diritti e i loro interessi derivanti dalla loro appartenenza alla Comunità.

Il nuovo testo di Trattato-Costituzione, quindi, anziché limitarsi a ricordare genericamente, come fa l'art. 82 del progetto del 14 febbraio 1984, l'esigenza di affrontare il problema delle relazioni tra gli Stati che lo avranno ratificato e quelli che non lo avranno fatto, dovrà con-

tenere sin dall'inizio una serie di disposizioni che rendano compatibili le norme del Trattato-Costituzione con quelle dei Trattati di Roma. Ciò consentirebbe di presentare la proposta non come un'iniziativa di rottura, ma come un tentativo di conciliare gli interessi di coloro che vogliono una maggiore sovranazionalità con quelli di coloro che la rifiutano ma intendono salvaguardare l'*acquis communautaire*; e quindi di rivolgerla a tutti gli Stati membri della Comunità invitandoli – ma questa volta realisticamente – a decidere, nel pieno rispetto dell'art. 236 del Trattato CEE, la creazione di un'*Unione europea nell'ambito della Comunità*.

* * *

I vantaggi di questo approccio sono evidenti. Uno è quello già citato di togliere ai falsi amici dell'Europa il loro alibi più credibile. Ma ve ne sono altri. Eccoli:

a) E' certo possibile, anzi probabile, che il governo inglese rimarrebbe decisamente contrario ad un piano di questo genere. Ma è fuori di dubbio che la sua posizione ne verrebbe indebolita. Diventerebbe molto più difficile per la signora Thatcher spiegare all'opinione pubblica le ragioni di un atteggiamento di pregiudiziale rifiuto. Una parte dell'opinione pubblica e della classe politica inglese contraria alla partecipazione della Gran Bretagna ad un'Unione europea democratica e sovranazionale sarebbe comunque favorevole ad un accordo che lasciasse i rapporti tra il Regno Unito e gli altri paesi della Comunità nello *status quo ante* e si limitasse a consentire agli altri di avanzare.

b) Il solo fatto di mettere sul tappeto il piano favorirebbe la formazione e la manifestazione di una volontà politica europea in molti ambienti potenzialmente favorevoli. È infatti innegabile che l'ostacolo inglese – oltre a costituire un alibi per i falsi amici dell'Europa – è stato finora un deterrente reale anche per i suoi amici veri. Molto spesso una genuina volontà politica europea non si è manifestata anche laddove avrebbe potuto farlo perché la previsione del rifiuto pregiudiziale della Gran Bretagna soffocava sul nascere la volontà di agire, e persino la capacità di progettare.

c) Il fronte dei favorevoli verrebbe fortemente rafforzato anche dalla circostanza che un piano di questo genere consentirebbe loro di presentarsi al tavolo delle trattative nella veste di difensori della legalità, mentre ogni altra ipotesi di azione presuppone un atto di rottura. E quest'ultima prospettiva, data la sua improbabilità, rafforza lo scetticismo dei "realisti", oltre che l'avversione dei legalitari.

d) Ciò non significa che l'ipotesi della rottura debba essere esclusa *a priori*. È infatti possibile, come si è detto, che la Gran Bretagna, ritenendo di essere confinata da un accordo di questo tipo, pur nel rispetto dei suoi diritti acquisiti e dei suoi interessi economici, in una posizione politicamente marginale, si opponga a qualsiasi accordo e faccia fallire qualsiasi trattativa. Ma in questo caso apparirebbe agli occhi di tutti che la rottura è stata provocata da quei governi che vogliono bloccare il processo e non da quelli che vogliono spingerlo avanti. Questi ultimi infatti potrebbero legittimamente sostenere di aver fatto tutto il possibile per giungere ad una soluzione concordata nell'interesse di tutti, mentre la resistenza dei contrari diventerebbe sempre più difficile da giustificare. Ciò creerebbe una situazione favorevole alla maturazione di energie europee nell'opinione pubblica sia dei paesi favorevoli che dei paesi contrari e farebbe alla fine apparire una eventuale rottura come inevitabile e non come il risultato di una decisione arbitraria, rendendo così accettabile la relativa decisione anche ai governi più tiepidi.

* * *

Resta il problema tecnico-giuridico di dimostrare che una soluzione di questo tipo è possibile. Ciò può essere fatto soltanto redigendo il testo di un progetto che risponda all'esigenza precedentemente indicata. Non bisogna nascondersi che la formulazione presenterà serie difficoltà – anche se non sembra il caso di esagerarne la portata. La storia dell'integrazione europea infatti ha già conosciuto soluzioni istituzionali molto complesse, come la coesistenza delle tre Comunità e quella della Comunità e del Sistema monetario europeo. Il Movimento si è comunque impegnato a risolverle, investendo del problema eminenti giuristi, esperti di diritto comunitario.

Gli orientamenti di base del progetto dovrebbero essere i seguenti:

1) Viene costituita un'Unione europea *nell'ambito* della Comunità economica europea.

2) I paesi che costituiscono l'Unione potranno procedere lungo la strada del rafforzamento e della democratizzazione delle istituzioni e delle politiche comuni rispettando, nei rapporti con i paesi che sono membri della Comunità e non dell'Unione, le regole e le procedure della Comunità.

3) L'Unione è aperta ai paesi della Comunità che all'inizio non vi avranno aderito. Essi saranno ammessi, non appena ne manifesteranno la volontà, senza bisogno di alcuna trattativa, sempre che, naturalmen-

te, accettino le regole dell'Unione.

4) Spetterà ai membri dell'Unione decidere, secondo le procedure in vigore tempo per tempo, se, nel quadro dei rapporti intergovernativi nell'ambito della Comunità, essi agiranno *uti singuli* o attraverso organi comuni. In ogni caso, nelle votazioni a maggioranza del Consiglio dei Ministri e nella determinazione del numero dei membri della Commissione spettanti a ciascun paese, l'Unione conterà sempre in proporzione al numero degli Stati membri.

5) Gli Stati terzi non potranno aderire all'Unione senza passare attraverso la Comunità, in modo da garantire che un mutamento della compagine della Comunità non possa avvenire senza il consenso di tutti i suoi membri.

* * *

Il progetto dovrà regolare i rapporti tra Unione e Comunità affrontando i problemi che si porranno in tutti i settori più rilevanti, e in particolare:

1) Gli organi. Essi non dovranno essere duplicati, ma agire nelle due funzioni di organi dell'Unione e della Comunità. Il Parlamento e la Commissione, in particolare, potrebbero mantenere la composizione attuale ma, quando essi agissero in qualità di organi dell'Unione, i membri inglesi, danesi, greci, ecc. presenzerebbero in qualità di osservatori, con diritto di parola, ma non di voto.

I membri inglesi, danesi, greci, ecc. della Corte di giustizia sarebbero competenti, insieme agli altri, in tutte le controversie riguardanti la Comunità e in quelle riguardanti i rapporti tra la Comunità e l'Unione.

2) Le risorse proprie e il bilancio. Le risorse attuali rimarrebbero attribuite alla Comunità. L'Unione dovrebbe dotarsi di risorse proprie ricorrendo a trasferimenti ulteriori.

3) La politica agricola comune. Rimarrebbe di competenza della Comunità. L'Unione potrebbe assumere compiti nel settore dell'orientamento.

4) Il mercato interno. Nella salvaguardia degli accordi raggiunti di volta in volta con Gran Bretagna, Grecia, Danimarca, ecc., l'Unione potrebbe dare un più forte impulso al processo.

5) La coesione. Sembra facile ipotizzare una competenza concorrente. Comunità e Unione porterebbero avanti proprie politiche regionali e sociali, cercando di armonizzarle nella misura del possibile.

6) La moneta. Non si pone problema di conflitto. L'Unione potrebbe inquadrare lo SME nel proprio sistema istituzionale e procedere verso il suo sviluppo in direzione di una vera e propria unione monetaria.

7) La procedura di revisione del Trattato di Unione. Non pone problemi di conflitto, purché venga salvaguardata l'integrità delle istituzioni comunitarie nei rapporti con i paesi membri della Comunità e non dell'Unione.

* * *

Il Movimento ha fatto proprie, per rilanciare l'Unione, le proposte presentate da Spinelli alla Commissione istituzionale del Parlamento europeo. Esse si articolano in un piano che prevede i seguenti obiettivi:

a) La convocazione di una Convenzione degli Stati favorevoli all'Unione che rediga il testo di un mandato costituente da conferire al Parlamento europeo prima delle prossime elezioni, previo lo svolgimento di un referendum consultivo sul contenuto del mandato, e si impegni a sottoporre direttamente a ratifica il testo che sarà approvato dal Parlamento.

b) La redazione da parte del Parlamento europeo uscito dalle prossime elezioni, sulla base del mandato ricevuto, di un Trattato-Costituzione dell'Unione.

c) La trasmissione diretta del Trattato-Costituzione ai parlamenti nazionali, o agli altri organi costituzionalmente a ciò deputati, perché procedano alla ratifica, senza che il testo passi al vaglio di alcuna conferenza intergovernativa.

La proposta contenuta in questo scritto si inserisce perfettamente nel piano di Spinelli, articolandone più chiaramente un passaggio.

Nella proposta di Spinelli rimane infatti ancora un punto oscuro. Esso sta nella fase della convocazione della Convenzione. Questa, essendo un fatto che riguarda soltanto i paesi favorevoli, si collocherebbe al di fuori dei Trattati esistenti e presupporrebbe come già consumata la rottura con i governi contrari. Ciò che non si vede è *come* questa rottura, che non si è prodotta nella fase che è culminata con l'Atto Unico di Lussemburgo – una fase che per molte circostanze si presentava come particolarmente propizia – si possa produrre – *rebus sic stantibus* – nel corso dei prossimi diciotto mesi. Certo è che l'imprevedibile non è infrequente nella storia; e se il clima dei rapporti tra gli Stati membri della CEE dovesse mutare radicalmente sull'onda di avvenimenti eccezionali, non ci sarebbe che da gettarsi sull'occasione che si

dovesse presentare. Ma è altrettanto certo che un Movimento deve elaborare la propria strategia sulla base degli sviluppi *prevedibili*, perché solo una prospettiva d'azione che si determini in funzione di sviluppi prevedibili può mobilitare energie.

Ora, gli sviluppi prevedibili nel breve termine sono: a) che gli Stati apertamente contrari all'Unione continueranno a rimanere contrari; b) che gli Stati favorevoli all'Unione continueranno a non essere disposti a seguire strade che non passino attraverso l'applicazione dell'art. 236 del Trattato CEE, che prevede il voto all'unanimità, e c) che le possibilità dei federalisti di rafforzare la volontà politica dei governi favorevoli con le loro pressioni, una volta conclusasi la fase – particolarmente favorevole – della presidenza italiana e tramontata la possibilità di organizzare altre manifestazioni dell'imponenza di quella di Milano, tenderanno piuttosto a indebolirsi che a rafforzarsi.

Ciò significa semplicemente che, per il rilancio dell'Unione, si deve studiare una procedura che non dia già per scontato un grado di maturazione delle forze sufficiente a spingerle subito alla rottura – perché questo grado di maturazione le forze sul campo *non l'hanno raggiunto* – ma che sia tale da favorire la loro maturazione più rapida possibile e insieme tenda a rendere meno ardui gli ostacoli da superare, indebolendo le capacità di resistenza del nemico.

In concreto, le proposte di Spinelli andrebbero precisate secondo queste linee:

a) La Convenzione con la quale si prevede inizi il processo dovrebbe riunire tutti gli Stati della Comunità (e quindi coincidere con un Consiglio europeo), in vista di trovare una soluzione soddisfacente per tutti.

b) Il mandato da conferire al Parlamento europeo dovrebbe riguardare l'elaborazione di un Trattato-Costituzione che non si limiti a definire i fondamenti dell'Unione, ma che regoli i rapporti tra questa e la Comunità. La Comunità continuerebbe ad esistere, garantendo la salvaguardia dei diritti e degli interessi di quelli tra i suoi membri che non intendano aderire all'Unione. (Resta inteso che, qualora gli Stati contrari all'Unione manifestassero in questa sede la volontà di indebolire ulteriormente la Comunità, annacquando ancor più la sua coesione e attenuando il carattere vincolante delle sue regole, essi dovrebbero essere prontamente accontentati, sempre che, beninteso, essi non si oppongano alla creazione dell'Unione da parte degli altri).

Come si vede, si tratta di un'articolazione che non altera minimamente la caratteristica qualificante delle proposte di Spinelli, che con-

siste nel sottrarre ai burocrati e ai diplomatici il compito di elaborare il testo del Trattato-Costituzione.

* * *

È opportuno a questo punto fare alcune considerazioni conclusive.

1) Nessuna soluzione giuridica, quale che essa sia, può suscitare una volontà politica che non c'è. Nessuno è così ingenuo da ritenere il contrario. Ma il diritto gioca comunque un ruolo insostituibile in politica perché fornisce alla volontà politica, quando c'è, gli strumenti per produrre decisioni concrete. Una buona soluzione giuridica, quindi, può fornire a certe forze uno strumento indispensabile per prevalere su altre e può trasformare in attuale una volontà politica che esiste soltanto allo stato potenziale.

2) Nessun piano d'azione, soprattutto in una fase del processo di unificazione europea come l'attuale, può essere pensato come definitivo. Esso deve essere al contrario concepito come un'ipotesi di lavoro sulla base della quale si schierano le proprie forze all'inizio della battaglia, ben sapendo che gli eventi successivi potranno suggerire aggiustamenti o addirittura rendere necessari radicali mutamenti di rotta.

3) L'efficacia di un piano d'azione non può essere giudicata soltanto in base al criterio della sua capacità di raggiungere l'obiettivo. Perché ciò avvenga è necessario infatti anche l'intervento della "fortuna" di Machiavelli. Essa si deve giudicare anche sulla base della capacità di tenere le forze sul campo, di dare a tutti qualcosa da fare e argomenti da utilizzare. Il piano d'azione suggerito da Spinelli, integrato secondo le linee esposte in questo scritto, sembra presentare quest'ultimo requisito (esso consentirebbe per esempio ai federalisti britannici di attivarsi sull'obiettivo dell'Unione, evitando di trovarsi nella posizione imbarazzante di sostenere una linea che, se adottata, porterebbe, almeno in un primo tempo, la Gran Bretagna fuori dalla Comunità).

Francesco Rossolillo

RIFLESSIONI SULLA POLITICA EUROPEA*

I. Situazione

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

Le cause principali sono:

- sovra-estensione delle istituzioni, create per sei Stati, ma chiamate a funzionare con dodici e presto (presumibilmente) con 16 membri;
- crescente divergenza degli interessi basati su un diverso grado di sviluppo socio-economico e capace di occultare la fondamentale comunanza di interessi;
- diversa percezione delle priorità interne e soprattutto esterne (ad esempio, Maghreb, Europa dell'Est) in seno all'Unione europea che si estende da Capo Nord a Gibilterra;
- profondo mutamento economico-strutturale, caratterizzato da una massiccia disoccupazione – impossibile da superare a breve termine – e che minaccia i sistemi sociali, già duramente provati, e la stabilità della società. Tale crisi non è che un aspetto della crisi generale che ha colpito la civiltà occidentale;
- rafforzamento del nazionalismo "regressivo" in (quasi) tutti gli Stati membri, a causa dei problemi interni dello sviluppo delle società moderne e delle minacce esterne, quali la migrazione. I gravi timori inducono a ricercare, se non le soluzioni, almeno un rifugio, nel ritorno al nazionalismo e nello Stato-nazione;
- massiccio intervento ed evidenti debolezze di alcuni governi e parlamenti nazionali di fronte ai problemi menzionati;

* Documento presentato al *Bundestag* il 1° settembre 1994 da W. Schäuble e K. Lamers a nome del gruppo CDU/CSU.

— questione aperta — se non altro per quanto concerne la data e le modalità — dell'integrazione nell'Unione europea degli Stati dell'Europa centrale (e orientale), sfida lanciata agli attuali Stati membri e banco di prova non solo per quanto riguarda il contributo che essi desiderano e possono apportare, ma anche per quanto concerne la loro auto-definizione, morale e spirituale. La risposta dell'Unione confermerà o meno la sua capacità e determinazione a diventare l'asse portante dell'ordine continentale, a fianco di una Russia democratica, dalla rinnovata stabilità, mantenendo tuttavia l'alleanza con gli Stati Uniti.

II. L'interesse della Germania

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

Questa posizione tra l'Est e l'Ovest le ha impedito in passato di dare al suo ordine interno un orientamento inequivocabile e di trovare un equilibrio stabile e duraturo nelle relazioni con l'esterno. I tentativi della Germania di superare, con la conquista egemonica, questa situazione che la poneva al centro di tutti i conflitti europei, si sono risolti in un fallimento. La catastrofe militare, politica e morale del 1945 conseguente all'ultimo di tali tentativi, non solo ha reso la Germania consapevole dell'insufficienza delle sue forze, ma ha fatto nascere la convinzione che la sicurezza può essere realizzata solo a costo di una profonda modifica del sistema statale in Europa, che renda inconcepibili le aspirazioni egemoniche, spogliandole di qualsiasi attrattiva. Tale convinzione è ormai divenuta la massima ispiratrice della politica tedesca. Perciò il problema della "sicurezza nei confronti della Germania" è stato risolto tramite la "sicurezza con la Germania". Questo nuovo sistema, in grado di coniugare il controllo della Germania da parte dei suoi interlocutori con il controllo di questi ultimi da parte della Germania, è stato possibile solo perché la parte occidentale della Germania è divenuta indispensabile alla salvaguardia della sicurezza dell'Occidente nei confronti dell'Unione Sovietica e perché, in campo militare, la NATO, sotto la direzione degli Stati Uniti, si è dichiarata pronta ad assumere questo duplice compito dell'integrazione della Germania. Sul piano economico e sempre più sul piano politico, si è pervenuti ad una soluzione con l'integrazione della Germania nella Comunità/Unione europea. Da ciò deriva la necessità di creare istituzioni comuni per

la gestione delle sempre più intricate relazioni europee (occidentali). All'interno di tale sistema, la relativa superiorità economica della Germania, anziché tradursi in un predominio di tale paese, si rivelava benefica per tutti. Così, per la prima volta nella sua storia, la Germania – per lo meno la maggior parte di essa – diventa parte integrante dell'Occidente, sia per quanto concerne il suo ordine interno, sia per il suo orientamento verso l'esterno. Per la Germania, l'unica alternativa è questo sistema postbellico straordinariamente stabile e sperimentato, dato che, a seguito del confronto Est-Ovest e della sconfitta totale della Germania nel 1945, non si poteva parlare di una politica tedesca autonoma nei confronti dell'Est, né tantomeno di un suo orientamento verso l'Est.

Ora che è stato superato il conflitto Est-Ovest, bisogna trovare un ordine stabile anche per la parte orientale del continente, ricerca di particolare interesse per la Germania: considerata la sua situazione, sarebbe infatti la prima a subire gli effetti diretti dell'instabilità dei paesi dell'Est. L'unica soluzione in grado di impedire il ritorno all'instabile sistema prebellico che relegava la Germania in una scomoda posizione tra Est e Ovest, consiste nell'integrare i paesi vicini del Centro e dell'Est nel sistema europeo (occidentale) postbellico, mantenendo al tempo stesso un'ampia intesa con la Russia. Bisogna assolutamente impedire che si crei di nuovo quel vuoto nel cuore dell'Europa che ne minaccerebbe la stabilità. Se l'integrazione europea (occidentale) non si evolvesse in tal senso, la Germania potrebbe, per effetto della necessità di sicurezza, essere condotta o costretta a definire per proprio conto, e facendo ricorso a mezzi tradizionali, la stabilità nell'Est europeo. Tale compito sarebbe ben al di sopra delle sue forze e comporterebbe lo sgretolamento della coesione in seno all'Unione europea, tanto più che è ancora presente ovunque il ricordo di un passato in cui la politica verso l'Est consisteva essenzialmente, per la Germania, in una cooperazione con la Russia a scapito degli Stati situati tra questi due paesi. Di conseguenza, è di fondamentale interesse per la Germania che l'Unione si allarghi ad Est, ma anche che si approfondisca, in quanto l'approfondimento costituisce il presupposto stesso dell'allargamento. Senza un consolidamento interno, l'Unione non sarebbe in grado di far fronte agli immensi compiti che scaturiscono dall'estensione verso Est e rischierebbe di crollare, per tornare ad essere un debole raggruppamento di Stati incapace di soddisfare il bisogno di stabilità della Germania. Tale interesse alla stabilizzazione, proprio della Germania, è, in linea di principio, identico a quello dell'Europa nel suo complesso.

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

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

III. Che cosa fare? Proposte

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

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

Ovviamente, la lotta contro la criminalità organizzata, la realizzazione di una politica comune per le migrazioni, la lotta alla disoccupazione, una politica sociale comune, la competitività dell'Europa e la protezione dell'ambiente, sono di importanza decisiva soprattutto per la percezione dell'Unione da parte dei cittadini europei.

1. Sviluppo istituzionale.

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

- l'obiettivo deve essere il rafforzamento della capacità d'azione dell'UE e il rafforzamento delle sue basi democratiche e federali;
- a tal fine, bisogna trovare una risposta al problema costituzionale, vale a dire alla questione di sapere chi deve fare che cosa. Questa risposta deve essere oggetto di un documento quasi-costituzionale che delimiti chiaramente le competenze dell'Unione europea, dei suoi Stati membri e delle regioni, definendo le idee fondamentali su cui si basa l'Unione;

— questo documento deve ispirarsi al modello dello Stato federale e al principio di sussidiarietà, per quanto concerne non solo la delimitazione delle competenze, ma anche il problema di sapere se certi compiti debbano essere assunti dai pubblici poteri, inclusa l'Unione, o se, invece, debbano essere riservati ad associazioni. La Germania, che ha chiesto l'inserimento del principio di sussidiarietà nel Trattato di Maastricht ed ha una certa esperienza in merito, è chiamata ad avanzare proposte concrete non solo in merito all'applicazione del principio di sussidiarietà ai futuri provvedimenti dell'UE, ma anche in merito all'adattamento degli attuali regolamenti a questo principio;

— tutte le attuali istituzioni, Consiglio, Commissione, presidenza e Parlamento europeo, devono essere riformate. Sono già state avanzate numerose proposte al riguardo, tra le quali quella del gruppo parlamentare CDU/CSU. Le riforme devono tendere ad un nuovo concetto di equilibrio istituzionale, che conferisca progressivamente al Parlamento il carattere di organo legislativo, con pari diritti rispetto al Consiglio. Quest'ultimo è chiamato ad assumere, oltre ad altri compiti di natura essenzialmente intergovernativa, il ruolo di seconda Camera, vale a dire di Camera degli Stati, mentre la Commissione agirà in qualità di governo europeo.

Oltre ad incrementare l'efficacia, la democratizzazione dell'Unione deve costituire il principio centrale, applicabile anche e soprattutto al Parlamento europeo, che del resto dovrebbe essere invitato sin d'ora ad agire in stretta collaborazione e con piena fiducia per preparare la Conferenza intergovernativa del 1996. Parallelamente, e non prioritariamente, è bene attribuire un ruolo importante alla partecipazione dei parlamenti nazionali alla formazione della volontà politica in Europa. Trattandosi del Consiglio, il termine democratizzazione è sinonimo di migliore equilibrio tra il principio di uguaglianza di tutti gli Stati membri, da un lato, e la ripartizione dei voti in rapporto al numero di abitanti, dall'altro.

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

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

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

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

2. Rafforzamento del nucleo duro dell'UE.

Oltre al miglioramento dell'efficacia decisionale in seno all'Unione europea e alla democratizzazione della formazione della volontà politica, il nucleo duro già costituito dai paesi impegnati sul fronte dell'integrazione e pronti a cooperare, necessita di un ulteriore rafforzamento. Attualmente, questo nucleo duro comprende cinque o sei paesi, ma non deve essere chiuso, deve anzi essere aperto ai paesi membri desiderosi e capaci di soddisfarne le esigenze.

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

A tal fine, i paesi del nucleo duro non devono solo partecipare a tutti i campi della politica, ma devono anche orientare di comune accordo e più risolutamente, la loro azione in senso comunitario e lanciare più iniziative comuni, volte alla promozione dello sviluppo dell'Unione. Di conseguenza, il Belgio, il Lussemburgo e i Paesi Bassi devono con-

solidare la loro associazione alla cooperazione franco-tedesca, tanto più che i Paesi Bassi hanno rivisto il loro scetticismo sulla funzione di questi due paesi in quanto forza motrice dell'integrazione europea. La cooperazione tra i paesi del nucleo duro deve concentrarsi in particolare nei settori aggiunti ai Trattati di Roma dal Trattato di Maastricht.

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

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

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

Il gruppo del nucleo duro in Europa deve convincere tutti i membri dell'UE – in particolare l'Italia, membro fondatore, oltre alla Spagna e naturalmente alla Gran Bretagna – della sua volontà di integrarli non appena avranno risolto alcuni dei loro attuali problemi e nella misura in cui essi stessi intendono assumere gli impegni citati. La formazione di un nucleo duro non è un obiettivo in sé, bensì un mezzo per conciliare obiettivi contraddittori: approfondimento ed allargamento dell'Unione europea.

3. Nuovo stadio qualitativo dei rapporti franco-tedeschi.

I rapporti franco-tedeschi devono entrare in un nuovo stadio qualitativo affinché il processo storico dell'unificazione europea raggiunga il suo obiettivo politico e non si limiti a segnare il passo. Per questo motivo, nessuna azione significativa deve essere intrapresa nei campi

della politica estera ed europea senza una previa concertazione franco-tedesca. Lasciato alle spalle il conflitto Est-Ovest, l'importanza della cooperazione franco-tedesca, lungi dall'essere diminuita, assume oggi maggiore rilievo che in passato.

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

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

Innanzitutto va sottolineato, cosa altrettanto importante per la Germania, che la volontà dei suoi vicini dell'Est (quanto quella degli Stati dell'EFTA) di aderire all'UE trae ispirazione, in misura non trascurabile, dal loro desiderio di affrancarsi da un'eccessiva dipendenza dalla Germania, desiderio che può realizzarsi solo nell'ambito di una Comunità che rappresenti qualcosa di più di una zona di libero scambio.

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

per sviluppare l'Unione sul piano istituzionale e politico, ancor prima dell'allargamento, ma anche in questa prospettiva.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nei pochi anni trascorsi dalla fine del conflitto Est-Ovest, la definizione di una politica estera e della sicurezza comune dell'Unione si è rivelata molto più importante ed urgente di quanto previsto nel Trattato di Maastricht. Persino i paesi membri più grandi non sono in grado di far fronte alle sfide esterne. Tutti i sondaggi mostrano che la grande maggioranza dei cittadini vuole una politica estera e della sicurezza comune. Tuttavia, la loro adesione al processo di integrazione europea si è nettamente indebolita a causa della reazione insufficiente dell'Unione agli sviluppi drammatici che si sono avuti nella parte orientale dell'Europa. Il problema dello statuto dei futuri membri in materia di politica della sicurezza è determinante per il carattere politico e per l'organizzazione politica generale del continente.

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

ne sono i seguenti:

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

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

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

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

Rispetto all'attuale problema del riassetto delle relazioni fra l'UEO

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

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

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

5. Allargamento all'Est.

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

La semplice certezza dell'ammissione in qualità di membro dell'UE e, a maggior ragione, l'adesione stessa sono di natura tale da permettere una migliore promozione dello sviluppo politico ed economico di tali paesi rispetto agli aiuti esterni. Accanto a tale palese vantaggio politico-psicologico, l'adesione a tale scadenza comporta per i nuovi, come per i vecchi membri, impegni tali sul piano economico da rendere possibile il conseguimento dell'obiettivo solo con la combinazione di diversi provvedimenti. Si tratta non soltanto di avvicinare le legisla-

zioni degli Stati aderenti, già prevista dai trattati europei, ma anche di realizzare delle riforme in diversi ambiti politici dell'Unione, soprattutto in agricoltura. Bisognerà, inoltre, prevedere periodi di transizione molto lunghi per l'adattamento economico, probabilmente differenti da paese a paese e basati sul concetto di "geometria variabile". In definitiva, non dovranno risultare da ambo le parti costi maggiori rispetto a quelli che deriverebbero da un'adesione più tardiva, poiché non bisogna dimenticare che più tardiva è l'adesione, maggiori sono i costi.

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

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

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

La realizzazione del programma proposto nelle pagine precedenti è il modo migliore per superare le incertezze dei cittadini sul processo di unificazione. Contrariamente alle dichiarazioni irrealistiche e pericolose, sia sul piano della teoria giuridica che sul piano politico, cui si abbandonano certi intellettuali – a volte anche certi politici dalla parola facile e male informati –, la grande maggioranza dei cittadini è perfet-

tamente consapevole della necessità di un'Europa unita. I cittadini, però, pretendono, a giusto titolo, più democrazia, una più ampia pubblicità e trasparenza e soprattutto vogliono che l'Europa registri dei successi nei campi sopra menzionati. In fondo, i cittadini sanno molto bene che gli interessi della Germania possono essere realizzati solo nel quadro, nello spazio e per il tramite dell'Europa. In tal modo, la nazione non soltanto non si espone ad alcun danno, ma garantisce le sue fondamenta, nel momento stesso in cui garantisce il suo avvenire.

Wolfgang Schäuble e Karl Lamers

MANIFESTO PER UN'EUROPA FEDERALE*

I leader europei hanno scelto l'allargamento, l'*Europa-spazio*, a scapito dell'*Europa-potenza*. Dal Vertice di Essen in poi, sappiamo che questo allargamento è destinato a proseguire fino ai confini della Grande Europa, arrivando, in tempi più o meno lunghi, a ventiquattro o ventisette Stati membri. Ma un tale accrescimento è compatibile con l'obiettivo di integrazione politica a vocazione federale inizialmente concepito dai sei Stati dell'Europa occidentale? Evidentemente no.

Alcuni responsabili politici preferiscono cullarsi ancora in questa illusione e rifiutano di riconoscere che, cambiando le dimensioni dell'Europa, hanno allo stesso tempo modificato fundamentalmente la natura del progetto dell'Unione europea. E' l'ambiguità manifestata, ad esempio, da François Mitterrand nel suo messaggio di auguri per il nuovo anno, quando ha sostenuto che “dovremo allargare l'Europa senza indebolirla”.

Questi dirigenti ripongono le loro ultime speranze nei negoziati, annunciati per il 1996, destinati a “rinnovare le istituzioni europee”. Ma così si sopravvaluta l'articolo N del Trattato di Maastricht, che si limita a prevedere che nel 1996 venga convocata una Conferenza dei rappresentanti dei governi per “esaminare le disposizioni del presente Trattato per le quali è prevista una revisione”. Tali disposizioni riguardano qualche articolo di modesta portata. E' illusorio, pertanto, aspettarsi da questa Conferenza una forte spinta al processo di integrazione europea, tanto più che essa molto probabilmente arriverà a risultati molto limitati. Se volesse veramente rilanciare l'integrazione europea, la Conferenza dovrebbe rimettere in questione il numero e la ripartizione dei seggi dei deputati europei, la ponderazione dei voti in seno al Consiglio, il numero dei commissari europei, che dovrebbe essere ridotto rispetto a quello degli Stati membri, e le modalità di designazione e di rotazione della presidenza.

Questo negoziato sarà importante per la Francia nella misura in cui determinerà il livello della nostra influenza nell'*Europa-spazio*. Quando si parla di estendere il campo delle decisioni sottoposte al voto del

* Questo manifesto è stato pubblicato su *Le Figaro* l'11 gennaio 1995.

Consiglio, di accrescere i poteri del Parlamento europeo, i francesi dovrebbero infatti sapere che quando facevamo parte dell'Europa dei Sei disponevamo di un voto su quattro in seno al Consiglio e del 25% dei deputati al Parlamento europeo, mentre nell'Europa dei quindici – quella di oggi – la nostra rappresentanza è ridotta a un voto su nove in seno al Consiglio e al 14% dei parlamentari europei. Quando l'allargamento sarà completato, la Francia disporrà di un voto su tredici nel Consiglio e del 10% dei deputati europei.

Analogamente, i negoziatori dovranno rimettere in questione il numero delle lingue utilizzate nelle istituzioni comunitarie. Attualmente si fa ricorso a 44 sistemi di traduzione bilaterale impiegando diverse centinaia di interpreti professionali. Dal 1° gennaio 1995, data a partire dalla quale bisogna tradurre il greco in finlandese e lo svedese in portoghese, queste cifre si innalzeranno a 65 sistemi diversi di traduzione, comportando un aumento delle spese di quasi il 50%. La capacità di riformare questo sistema e di ridurre a quattro o cinque il numero delle lingue di lavoro costituirà un primo test della volontà di rinnovamento della prassi comunitaria.

Altri due argomenti scottanti verranno ad interferire, in secondo piano, con questo negoziato: la politica agricola e gli aiuti alle regioni in difficoltà. L'estensione della politica agricola (PAC) ai paesi dell'Europa centrale e orientale ne farebbe passare il costo da 38 miliardi di ecu a oltre 50, cosa che offrirà un'occasione insperata agli avversari di questa politica – in maggioranza nel Consiglio e nel Parlamento europeo – per rimetterla in questione. Orbene, l'adozione di una politica agricola comune agli Stati membri è stata, fin dall'origine, una condizione determinante per ottenere la ratifica del Trattato di Roma da parte dell'Assemblea nazionale. Nessun governo francese si troverà in una posizione politica che gli permetta di rinunciarvi. Quanto ai “fondi strutturali” ai quali verranno a batter cassa i nuovi Stati membri, le loro risorse non permetteranno di soddisfare contemporaneamente le richieste supplementari e quelle dei paesi europei che ne sono attualmente beneficiari.

Su ciascuno di questi temi esistono numerose contrapposizioni tra gli Stati fautori di un passo federale e quelli che sostengono una cooperazione intergovernativa, tra i “grandi” Stati desiderosi di accrescere la propria rappresentanza per renderla proporzionale al loro peso demografico ed economico e i “piccoli” Stati arroccati nel non farsi spogliare dei propri diritti, tra i sostenitori di un rafforzamento degli strumenti amministrativi e gli avversari della “burocrazia” di Bruxelles.

Queste contrapposizioni lasciano presagire un dibattito difficile, reso ancor più complicato dalla proposta di farvi partecipare, come osservatori, i paesi candidati all'adesione.

Il massimo che ci si può aspettare da questa Conferenza, pertanto, è un limitato miglioramento dell'attuale funzionamento delle istituzioni comunitarie, cosa non trascurabile, ma certamente non una vigorosa spinta per rimettere in moto il cammino verso l'integrazione europea. Per dissipare ogni equivoco su questo punto, ricordo che questa Conferenza non avrà alcuna competenza per rimettere in questione le disposizioni previste dal Trattato di Maastricht per giungere, al più tardi nel 1999, all'Unione monetaria, cioè alla moneta unica europea. Il Trattato non prevede alcuna revisione di queste disposizioni.

Ma non sta qui il punto essenziale. Il nodo centrale è il seguente: il cambiamento delle dimensioni dell'Europa cambia la natura del progetto di Unione europea. La base politica e culturale del cammino verso l'integrazione europea non ha più la stessa forza a livello dell'*Europa-spazio*, cioè della Grande Europa. I motivi di ordine politico, sociale, culturale o spirituale capaci di giustificare agli occhi dei popoli il fatto che competenze fino ad oggi esercitate nel quadro nazionale siano spostate a un livello superiore per essere esercitate in comune, questi motivi, che erano potenti nel quadro della Piccola Europa, perdono la loro forza di persuasione quando vengono trasposti nel quadro dell'*Europa-spazio*, dove la diversità delle culture, degli stili di vita, delle tradizioni politiche e degli atteggiamenti internazionali rendono poco verosimile che una maggioranza debolmente rappresentativa riesca ad imporre le proprie scelte o le proprie preferenze alla minoranza.

In breve: l'*Europa-spazio* non può essere il quadro appropriato per proseguire, ora o in futuro, il progetto di integrazione europea.

Questa constatazione comporta due conseguenze fondamentali per l'orientamento della politica europea della Francia.

1. Dal momento che l'*Europa-spazio*, in cui siamo ormai impegnati, non può più essere il quadro dell'integrazione europea, la Francia non ha più motivo di insistere sul legame tra allargamento e approfondimento che aveva cercato di stabilire. Proseguire in questa battaglia avrebbe solo l'effetto di inasprire le relazioni tra la Francia e i paesi candidati, alcuni dei quali sono nostri tradizionali amici. Ormai, la Francia deve dichiarare di essere pronta a prendere in esame le candidature sulla sola base dei criteri di adesione all'Unione europea. Deve dimostrarsi un sostenitore accogliente e dinamico dell'*Europa-spazio*, rovesciando la sua posizione tradizionale.

2. Per quanto riguarda l'organizzazione di questo spazio, la Francia non deve cercare di farne una zona di accresciuta integrazione, attraverso il trasferimento di nuove competenze o l'estensione del campo di applicazione del voto a maggioranza, provvedimenti che le si ritorcerebbero contro e che rischierebbero di essere bocciati, al momento della ratifica, dalla sua opinione pubblica o dai suoi eletti.

Quindi mi sembra che la Francia debba considerare che l'organizzazione dell'*Europa-spazio* debba ormai conformarsi ai due trattati fondamentali, il Trattato di Roma e l'Atto unico, senza cercare di andare oltre le competenze che essi stabiliscono e i meccanismi decisionali che istituiscono. Su questo obiettivo potrebbe essere cercato un accordo politico abbastanza largo, che comprenda i partiti dell'attuale maggioranza, il RPR e l'UDF, ed anche il Partito socialista.

A partire da questo punto, però, cominciano ad apparire le divergenze. Poiché l'*Europa-spazio* non appare più come il quadro adatto all'integrazione europea, essa soddisfa gli Stati membri ostili a un'integrazione più spinta, ma ne delude profondamente altri; se, infatti, l'organizzazione dell'*Europa-spazio* coincide con i cambiamenti delle condizioni politiche verificatesi sul nostro continente, essa, però, non risponde più alle aspirazioni iniziali, quelle che miravano ad organizzare un'*Europa-potenza*, dotata di istituzioni forti e rappresentative, capaci di decidere e di agire, e di permettere all'Europa di divenire un partner e un interlocutore per le grandi potenze che plasmeranno il mondo del XXI secolo.

Per esistere, questa *Europa-potenza* dovrebbe essere fortemente integrata e funzionare, a seconda della natura delle competenze esercitate, in modo federale o con una procedura intergovernativa sanzionata da voti. Sarebbe necessario che si dotasse di una struttura istituzionale direttamente collegata alle strutture nazionali, a somiglianza degli Stati federali, e definita con una precisione e un rigore sufficienti per imporsi con la forza di una costituzione agli Stati che volessero aderirvi. In breve, il progetto di un'*Europa-potenza* realmente integrata, in conformità con i gli auspici dei suoi fondatori, non si sovrappone a quello perfettamente legittimo della gestione dell'*Europa-spazio*. E' un progetto diverso, dotato di ben altre ambizioni.

* * *

Questa *Europa-potenza* all'interno dell'*Europa-spazio* ha ragionevoli possibilità di realizzarsi?

Mi sembra che la prima condizione sia quella di introdurre maggior chiarezza distinguendo bene i due progetti. E' quello che ha tentato di fare il documento dei deputati CDU/CSU del *Bundestag*, reso pubblico l'estate scorsa. Bisogna separare accuratamente i due progetti, quello dell'*Europa-spazio* e quello dell'*Europa-potenza*, per rendere comprensibile il dibattito e per evitare interferenze reciprocamente distruttive.

A questo scopo è necessario precisare che cosa si intende per *nucleo duro*, espressione cui fa riferimento il documento della CDU/CSU. Se con essa si vuol dire che certi Stati cominciano a fare insieme quanto gli altri saranno chiamati a fare solo più tardi – in altre parole, l'Europa a due velocità – ci si infila in vicolo cieco, perché questo passo è considerato, con maggior o minore buona fede, come una provocazione da parte di tutti gli Stati esclusi dal *nucleo duro*. La veemenza delle loro reazioni, fondata sul rifiuto della discriminazione, che è sempre un nervo scoperto nell'Unione europea, obbliga subito i promotori a ritirare l'iniziativa. E' quello che abbiamo constatato lo scorso settembre dopo l'uscita del documento tedesco. E soprattutto, questo approccio confonde i due progetti, presumendo che tutti gli Stati dell'*Europa-spazio* abbiano la vocazione di raggiungere, un giorno, la struttura federale dell'*Europa-potenza*.

L'approccio che mira a creare dei cerchi, che siano o no concentrici, che associano certi Stati membri in vista di particolari politiche è più abile, perché sembra, nel suo principio ispiratore, più aperto a tutti i candidati. Sfortunatamente, a partire dal momento in cui questo approccio uscisse dalla cooperazione intergovernativa su temi precisi, entrerebbe in conflitto con le istituzioni comunitarie e sfocerebbe in un sistema inestricabile di alleanze multiple – monetarie, militari o diplomatiche – che renderebbero l'Unione europea incomprensibile e, in gran parte, inefficace.

Per uscire da questa confusione, propongo di basarci su due nozioni:

— anzitutto, accettare l'idea che le istituzioni comunitarie esistenti – il Consiglio, il Parlamento e la Commissione, rinnovati o no – saranno le sole istituzioni funzionanti a livello dell'*Europa-spazio*, cioè della Grande Europa; e quindi, si farebbero carico dell'avvenire dell'*Europa-spazio*. Per contro, cesserebbero di essere lo strumento di un'ulteriore integrazione europea. E' una scelta che esse hanno fatto accettando l'allargamento senza un preventivo approfondimento. Per utilizzare un'analogia (certamente troppo semplificatrice), hanno deciso di crea-

re il NAFTA, che riunisce il Canada, gli Stati Uniti e il Messico, senza essersi messi d'accordo sulla costituzione degli Stati Uniti. Da quel momento, possono gestire il NAFTA, ma non possono governare gli Stati Uniti.

— in secondo luogo, considerare che il *nucleo duro* dell'Unione europea non si definisce sul piano temporale — quelli che vogliono procedere più velocemente degli altri —, ma su quello della volontà — quelli che sono decisi ad andare più avanti degli altri. Il *nucleo duro* non aspira ad estendersi se non nella misura in cui i paesi che non vi partecipano cambiano la loro concezione dell'Unione dell'Europa. Il fatto di non partecipare al *nucleo duro* non è la conseguenza né di un'esclusione, né di un'incapacità, bensì di una scelta, perfettamente legittima, che riguarda il grado di costrizione che si accetta da parte della costruzione europea. E' evidente che certi paesi non vi parteciperanno mai, almeno in un orizzonte temporale prevedibile. Non è l'Europa a due velocità, ma l'Europa a volontà politiche differenziate.

Naturalmente, i paesi che non vogliono vedere gli altri organizzarsi maggiormente hanno interesse a mantenere la confusione. Finora ci sono riusciti. Ma il calendario politico ci offre l'occasione di chiarire il dibattito.

In effetti, il principale progresso possibile dell'integrazione europea nei prossimi cinque anni consiste nella creazione dell'Unione monetaria, cioè dell'adozione d'una moneta unica da parte di un gruppo di Stati europei. Senza dubbio progressi concreti potranno intervenire anche in materia di difesa nel quadro dell'UEO, ma i vincoli internazionali — cioè il mantenimento inevitabile dei legami con la NATO — e il crescere dei pericoli cui stiamo assistendo renderanno il cammino lento e prudente.

L'Unione monetaria non è un obiettivo secondario. E' di natura federale, in quanto induce effetti pratici considerevoli e accresce la necessità di politiche comuni nei settori essenziali della finanza pubblica, del credito, dei cambi. L'obiettivo che si impone a tutti coloro che, come me, hanno l'ambizione di dar vita all'*Europa-potenza*, è dunque quello di riuscire a creare l'Unione monetaria nei prossimi cinque anni e di concentrare su di esso tutti i nostri sforzi.

Il calendario della sua istituzione è stato fissato. Non può essere rimesso in discussione da quanti hanno ratificato, per via legislativa o referendaria, il Trattato di Maastricht. Nessuna delle sue disposizioni potrà essere sottoposta a riesame nel quadro dei negoziati del 1996.

Questa scelta guiderà l'itinerario economico e finanziario che la

Francia dovrà seguire. Non si tratta, come spesso si dice, di scegliere tra una politica monetaria restrittiva e una politica più espansionistica che favorisca la crescita e l'occupazione. Si tratta unicamente di ridurre i deficit eccessivi che penalizzano in modo permanente l'avvenire dell'economia francese. Il ricorso netto al mercato finanziario da parte del Tesoro, nell'ordine di 270 miliardi di franchi all'anno, al quale si aggiunge il deficit dei regimi sociali, costituiscono un carico insopportabile per la collettività nazionale, che ci si avvii o no verso l'Unione monetaria. L'Unione monetaria non ci impone la scelta di una moneta forte, ma ci conferma nella nostra opzione verso una moneta stabile, necessaria per lo sviluppo degli investimenti e del risparmio, in un'economia aperta verso l'esterno.

L'Unione monetaria non potrà essere realizzata che sulla base di una profonda intesa tra Francia e Germania. E bisognerà dare all'Unione monetaria un prolungamento politico, facendone l'atto fondatore di un'unione politica a vocazione federale. Tutti insistono fino alla noia sulla necessità di una buona intesa tra Francia e Germania. Ma questa può rafforzarsi solo attorno ad un progetto comune, altrimenti rimane un luogo comune cui si fa riferimento con sempre minor convinzione.

Nei prossimi anni, questa intesa dovrà concretizzarsi attorno a due obiettivi:

— in seno all'*Europa-spazio* vedremo prodursi inevitabilmente avvicinamenti tra Stati che presentano affinità economiche, geografiche e culturali. Così appariranno da un lato un polo germanico e nordico e dall'altro un polo latino e mediterraneo. Compito dell'intesa franco-tedesca sarà quello di offrire un punto di contatto permanente tra questi due insiemi. Non si tratterà, beninteso, della pretesa di arrogarsi il diritto di dirigerli, ma di assicurare un equilibrio reciprocamente soddisfacente tra i loro interessi, una comprensione delle rispettive priorità, che non saranno necessariamente identiche;

— quanto alla parte dell'Europa che desidera proseguire il processo di integrazione politica, il progetto comune franco-tedesco sarà anzitutto quello della realizzazione effettiva dell'Unione monetaria e del suo sviluppo politico.

L'opinione pubblica tedesca, legata al clamoroso successo del *Deutsche Mark*, in cui vede il simbolo sia della rinascita e della potenza tedesca, sia dell'impresa straordinaria legata al successo della riunificazione, rimarrà reticente fino all'ultimo nei confronti di un cambiamento di segno monetario. Il passaggio alla moneta unica non potrà che essere il risultato di una decisione politica presa al più alto livello. Il

cancelliere Kohl è deciso. Resta da mettersi d'accordo su due punti: quali saranno i partecipanti al sistema e di quale sviluppo politico avrà bisogno?

La risposta alla prima domanda è semplice: i partecipanti all'Unione monetaria saranno i paesi in grado di parteciparvi che avranno anche la volontà di accettarne le conseguenze politiche.

In rapporto all'obiettivo dell'Unione monetaria, i paesi europei si dividono in tre gruppi: quelli che vogliono aderirvi e che possono farlo; quelli che vogliono aderirvi ma che non possono farlo – penso in particolare all'Italia e alla Spagna –; e quelli che non vogliono neppure aderirvi. Il *nucleo duro*, fondato sulla volontà di proseguire nell'integrazione europea, riunirà gli Stati che appartengono ai primi due gruppi. Per quelli del primo gruppo, le disposizioni sono quelle descritte dal Trattato di Maastricht. Ma relazioni particolari dovranno essere stabilite con i paesi del secondo gruppo, come contropartita della loro volontà chiaramente affermata di partecipare all'Unione monetaria non appena le circostanze lo renderanno possibile.

Nei confronti di quelli che non possono, dobbiamo essere solidali. Nei confronti quelli che non vogliono, dobbiamo essere fermi.

Non si tratta quindi di decretare l'esclusione di nessuno, ma di radunare quelli che vogliono e possono. La lista ne risulterà certamente ridotta: formerà l'Unione politica in seno alla Grande Europa.

Dobbiamo essere coscienti del fatto che i paesi partecipanti all'Unione monetaria dovranno prendere insieme un'iniziativa politica. Il Trattato di Maastricht apre loro la via, dal momento che solo i rappresentanti degli Stati membri dell'Unione monetaria siederanno nella Banca centrale. Ma questa Unione monetaria non può rimanere sospesa nel vuoto: ha bisogno di interlocutori democratici, davanti ai quali essa andrà ad esporre le sue scelte di politica monetaria, e che assicureranno la sua coerenza con la gestione delle finanze pubbliche. In breve, l'Unione monetaria dovrà essere accompagnata inevitabilmente da un progresso istituzionale e democratico, cioè da un progresso politico.

L'elemento nuovo, su cui insisto, è che questo progresso politico dovrà essere ricercato non a livello dell'*Europa-spazio*, della Grande Europa, ma a livello del gruppo di Stati che partecipano all'Unione monetaria.

E' qui che mi ricollego alla preoccupazione espressa dal documento CDU/CSU redatto da Schäuble e Lamers e al quale raccomando che noi, uscendo dall'ambiguità, diamo in linea di principio una risposta positiva.

E' saggio, credo, mettere da parte il concetto negativo di un *nucleo duro*, provvisoriamente vietato a certi nostri partner, e sostituirlo con un concetto positivo: l'insieme degli Stati che vogliono e possono partecipare all'Unione monetaria e ne accettano le conseguenze politiche.

La discussione con i nostri interlocutori tedeschi, ed anche con gli altri partner desiderosi di unirsi a noi, riguarderà in particolare gli sviluppi politici dell'Unione monetaria. I punti fondamentali sono: quale contenuto e quale forma istituzionale deve avere?

Si possono intravedere alcuni possibili passaggi:

- la creazione di una commissione parlamentare dell'Unione monetaria, composta da membri dei Parlamenti nazionali, designati in base ad una rappresentanza demografica, e che costituirà l'organismo davanti al quale i dirigenti della Banca centrale europea andranno ad esporre gli obiettivi della loro politica monetaria;
- un Consiglio dei ministri dell'Unione monetaria, incaricato di definire le linee di politica economica compatibili con le scelte di politica monetaria;
- la creazione di un Consiglio politico dell'Unione che riunisca, trimestralmente, i capi di governo dell'Unione e sostituisca le ormai troppo numerose riunioni bilaterali, divenute inutili.

In breve, un approccio istituzionale pragmatico a vocazione federale, fondato su di una volontà politica comune.

Non è opportuno, a questo punto del dibattito, voler andare oltre, perché prima di giungere a formulazioni precise, dovremo prestare ascolto ai nostri partner.

Un'ultima osservazione prima di chiudere questo argomento. Lo stretto legame tra la Francia e la Germania non potrà essere mantenuto facilmente in presenza di un eccessivo squilibrio di potenza tra i due paesi. Attualmente il rapporto di potenza è approssimativamente di 3 a 2 a favore della Germania. E' indispensabile che nei prossimi anni ci si avvicini ad un rapporto di potenza di 4 a 3, che rifletta il rapporto delle popolazioni. Ciò equivale a dire che la Francia deve fare ogni sforzo per mantenere, di qui al 2000, un tasso di crescita economica regolarmente superiore a quello della Germania.

Credo, infine, che da questa analisi si possano trarre due proposte concrete circa la futura azione della Francia sul continente europeo.

Una è quella di partecipare attivamente, con entusiasmo, all'organizzazione dell'insieme del continente europeo, liberatosi della frattura della guerra fredda, per farne una zona di libera circolazione delle persone, dei beni e dei servizi, capace di dare risposte ai problemi ere-

ditati dalla storia e che faccia ricorso all'espressione democratica in tutte le questioni in cui sia necessario prendere decisioni. Questa *Europa-spazio* non ha e non può avere vocazione federale. Costituisce una Comunità di nazioni che gestiscono in comune alcune precise competenze, definite dai trattati e limitate dalla rigorosa applicazione del principio di sussidiarietà. Questo atteggiamento positivo della Francia risponderà alle attese di quanti bussano alla porta dell'Unione europea, desiderano far parte del grande insieme europeo e al tempo stesso covano il timore di essere "gli esclusi dell'Europa".

L'altra azione consiste nel riprendere, con quelli che lo vogliono, il progetto di un'Unione politica a vocazione federale. L'Unione monetaria ce ne fornisce l'occasione e lo strumento. Questo progetto ha animato per 45 anni gli sforzi di quanti volevano assicurare la sopravvivenza, e il ruolo nel mondo, di un'Europa devastata e umiliata dall'ultima guerra. Non si appoggia su di una base geografica, ma su di un fondamento politico: la comunione di volontà che esiste tra un certo numero di Stati europei. Questo ideale non è morto. La sua fiamma brilla sempre per coloro che pensano che i valori politici, culturali e spirituali dell'Europa abbiano un ruolo da giocare nel dare un volto al XXI secolo, a condizione che essi poggino su di un insieme politico potente, coerente e strutturato. L'Unione monetaria è lo strumento che fornisce loro l'occasione di dimostrare la loro determinazione.

Con coloro che condividono questa volontà, senza *arrière-pensée* né fughe in avanti, facciamo, di qui al 2000, l'Unione monetaria, atto fondatore dell'Unione politica, a vocazione federale, dell'Europa!

Valéry Giscard d'Estaing

PER UN PATTO FEDERALE TRA I PAESI FONDATORI*

L'impotenza dell'Europa e la necessità di una politica estera e di difesa.

L'Unione europea si trova oggi di fronte a molte impasse – politiche ed economiche. Ma l'occupazione dell'Iraq da parte delle truppe americane e britanniche, che ha fatto seguito alle vicende dei Balcani, ha messo in luce con drammatica evidenza che il problema dell'unità politica dell'Europa non mette in gioco soltanto il benessere degli europei e il loro ritardo tecnologico nei confronti degli Stati Uniti ma è, come l'ex-Cancelliere Kohl non si stancava di ripetere negli ultimi anni del suo mandato, una questione di pace o di guerra. L'Europa si è dimostrata totalmente incapace di giocare un qualsiasi ruolo nell'equilibrio internazionale. I suoi popoli volevano la pace, ma i suoi governi non hanno potuto far valere concretamente questa richiesta. Alcuni di essi hanno preferito sfidare la propria opinione pubblica pur di non correre il rischio di essere privati della benevolenza della potenza imperiale. Altri si sono opposti alle posizioni americane, ma la loro impotenza non ha consentito loro di far altro che impedire che l'attacco preventivo di Stati Uniti e Gran Bretagna ottenesse l'avallo del consiglio di Sicurezza, il che non ha potuto per nulla evitare gli eventi successivi.

L'egemonia americana sull'Europa non è certo un fatto recente. Essa data almeno dalla fine della Seconda guerra mondiale. Ma fino a che è durata la Guerra fredda essa è stata parzialmente mascherata dal comune impegno nel contenimento della potenza sovietica e dalla sostanziale coincidenza di interessi tra Stati Uniti ed Europa. Con la fine della Guerra fredda questa coincidenza ha cessato di esistere e il compito che gli Stati Uniti si sono trovati a dover svolgere è stato quello di garantire una qualche forma di ordine mondiale, per quanto precario, estendendo la propria egemonia all'intero pianeta. In questo quadro la

* Editoriale de *Il Federalista*, 45, n. 2 (2003), pp. 71-81.

condizione di vassalli degli Stati europei è diventata drammaticamente evidente, così come è diventata acuta, nella parte più sensibile dell'opinione pubblica, la consapevolezza del fatto che la causa dell'incapacità di agire dell'Europa sta nella sua divisione.

È così che si è fatta più forte e si è diffusa la richiesta che l'Europa parli con una sola voce.

La Convenzione.

Molti hanno creduto che a questa aspirazione potesse dare una risposta la Convenzione che ha da poco terminato i suoi lavori. Essi si sono sbagliati. La Convenzione non ha prodotto che ciò che le era stato chiesto dal Consiglio europeo di Laeken: un modestissimo *toilette* dei trattati precedenti. Tra le innovazioni istituzionali, peraltro tutte di scarsissimo rilievo, che essa ha proposto, quelle che hanno un apparente rapporto con la politica estera (anche se non con la difesa, alla quale si riferiscono le disposizioni assolutamente anodine dell'art. I-40) sono le norme relative al presidente del Consiglio europeo (che non dovrà essere un capo di governo in carica, dovrà dedicarsi al suo compito a tempo pieno e durerà in carica due anni e mezzo, rinnovabili per una volta) e alla creazione del cosiddetto ministro degli Esteri dell'Unione (che sarà nominato dai governi, ma sarà insieme vice-presidente della Commissione, e riunirà in sé le prerogative del cosiddetto Mr. PE-SC e del commissario incaricato dei rapporti esterni dell'Unione).

Non occorre una argomentazione elaborata per dimostrare che, in presenza di venticinque Stati membri che mantengono intatta la loro sovranità e quindi hanno una propria politica estera e conservano il controllo degli strumenti che servono per realizzarla, questi personaggi saranno dei puri figuranti. Essi saranno condannati all'inazione e all'impotenza dal fatto di dover interpretare gli orientamenti divergenti di venticinque Stati sovrani. Basti pensare a che cosa avrebbero potuto fare un presidente o un ministro degli Esteri dell'Unione di fronte agli opposti atteggiamenti di Gran Bretagna e Francia in occasione della guerra in Iraq.

La regola della maggioranza.

Molti pensano però che ben diverso sarebbe il giudizio da dare dei lavori della Convenzione se essa avesse proposto (e la Conferenza intergovernativa accettasse) la regola della maggioranza in materia di po-

litica estera e di sicurezza (oltre che di fiscalità). Anche questa opinione è manifestamente erronea. In verità la capacità di agire dell'Europa in materia di politica estera e di difesa non è una questione di regole ma di *potere*. È ovvio che in materia di politica estera e di difesa le decisioni devono essere *prese* (anche se per lo più da un governo e non, tranne che in casi particolari, da un organo legislativo). Ma una volta prese esse devono essere *eseguite*. Si tratta di due aspetti che nell'azione del governo di uno Stato coincidono, perché in uno Stato chi ha la maggioranza dispone per ciò stesso degli strumenti di potere necessari per imporre l'esecuzione delle decisioni prese. Ma che non coincidono affatto in una confederazione di Stati sovrani, come l'attuale Unione europea. In questo caso il potere di eseguire le decisioni non appartiene alle istituzioni dell'Unione che le prendono, ma ai governi degli Stati che dell'Unione fanno parte e che, nelle materie importanti, si riservano di eseguirle o di non eseguirle a seconda della condotta che viene loro imposta dal perseguimento dei propri interessi. Del resto quando la regola della maggioranza fu effettivamente applicata nelle tredici ex-colonie inglesi dell'America settentrionale, sotto la vigenza, dal 1781 al 1787, degli *Articles of Confederation* (dal cui totale fallimento emerse l'esigenza di unire le tredici ex-colonie in una *more perfect union*), gli Stati che di volta in volta rimanevano in minoranza, soprattutto nelle decisioni che riguardavano la fornitura all'esercito della Confederazione di contingenti militari e il pagamento dei contributi finanziari ad essi spettanti, si rifiutavano sistematicamente di applicare le decisioni prese dal Congresso.

Non bisogna dimenticare che, in una confederazione, la mancata attuazione da parte di uno o più Stati di una decisione presa è un fatto fortemente disgregante, che mina l'esistenza stessa dell'Unione. Ne consegue che la coesione di questa, per debole che essa sia, dipende unicamente dal *consenso* degli Stati membri e quindi dall'osservanza, in diritto o in fatto, della regola dell'unanimità. Né bisogna dimenticare che i governi degli Stati membri di una confederazione sono democraticamente responsabili di fronte ai *loro* elettori e che, qualora gli organi della confederazione prendessero decisioni fortemente impopolari, sarebbero i governi degli Stati membri che subirebbero le conseguenze dell'insoddisfazione e delle proteste dei cittadini e dei gruppi di interesse in cui essi sono organizzati. In casi gravi potrebbe essere messo in pericolo lo stesso ordine pubblico che essi, e non certo la confederazione, devono garantire.

L'Unione europea è più solida e organizzata dell'Unione delle ex-

colonie inglesi del 1781-1787. Ma ciò comporta semplicemente la conseguenza che in essa la regola della maggioranza, nelle materie importanti, non viene nemmeno adottata. E quando viene adottata per le decisioni non essenziali, essa non viene quasi mai di fatto applicata. Viene invece seguita la strada del mercanteggiamento e del compromesso in modo che ogni sacrificio di un governo in un settore venga compensato da un vantaggio per lo stesso governo in un altro settore. È così che praticamente tutte le decisioni vengono prese all'unanimità.

Necessità di uno Stato europeo.

È evidente quindi che le modalità dell'esecuzione delle decisioni condizionano quelle della loro assunzione e il loro stesso contenuto. Le decisioni di un'Unione di Stati sovrani sono compromessi tra gli interessi di tutti i governi. E il profilo di questi compromessi è tanto più basso quanto più numerosi ed eterogenei sono gli Stati che partecipano al processo decisionale. Nessuna confederazione può avere una politica estera efficace, ma è chiaro che una confederazione di venticinque Stati – con collocazioni geopolitiche talora diametralmente opposte – non ne potrà avere nemmeno la parvenza. Bisogna quindi prendere atto del fatto che perché l'Europa possa far sentire la sua voce nel mondo e dare espressione alla volontà di pace dei suoi cittadini non servono né un presidente del Consiglio che abbia una durata in carica più lunga, né un “ministro degli Esteri” europeo, né l'introduzione della regola della maggioranza nelle materie della politica estera e della difesa (nonché in quella, strumentale rispetto ad esse, della fiscalità). Il problema riguarda la *sovranità*, cioè la creazione di un vero e proprio *Stato federale* – certo decentrato in quanto federale, ma nel quale la capacità di prendere decisioni non sia disgiunta dal potere di dar loro esecuzione. E parlare di Stato significa parlare di monopolio della forza fisica, cioè di disarmo degli Stati membri e di controllo esclusivo da parte di un governo europeo di un unico esercito europeo: e non certo della creazione di una cosiddetta “forza di intervento rapido” di sessantamila uomini, il cui comandante sia responsabile di fronte a venticinque capi di Stato e di governo, dai quali riceva le direttive per la sua azione. Sia detto *en passant* che, se nascesse un vero e proprio Stato europeo, sarebbe futile discutere dell'opportunità o meno di mantenere un legame istituzionale tra di esso e gli Stati Uniti d'America. Uno Stato federale europeo sarebbe in grado di garantire da sé la propria difesa. Esso stipulerebbe certo accordi e alleanze, ma seguirebbe di volta in

volta politiche in accordo o in contrasto con quelle degli USA a seconda della natura degli interessi in gioco.

Il nucleo federale.

Uno Stato europeo non potrà essere fondato nel quadro delle attuali istituzioni, anche se vi potrà essere reinserito dopo la sua fondazione. Del resto pensare alla sua creazione sulla base del consenso dei governi di venticinque paesi, nella maggior parte dei quali l'opinione pubblica è dichiaratamente contraria a ogni avanzamento verso qualsiasi forma di unione politica, e che comunque sono profondamente diversi per l'orientamento prevalente nella loro classe politica, per il loro grado di integrazione e per le loro tradizioni in materia di politica estera e di difesa, sarebbe pura follia. Perché uno Stato federale europeo possa essere fondato è necessario che un gruppo di paesi con un forte grado di omogeneità, una forte interdipendenza economica e sociale, un grado avanzato di maturità europea dell'opinione pubblica e tradizioni politiche simili prenda l'iniziativa. Questo gruppo non può essere costituito che dai paesi fondatori della prima Comunità europea. Esso, malgrado le note ambiguità del governo italiano, si è già manifestato, anche se embrionalmente, in più di una occasione. Ma deve essere chiaro che l'iniziativa che questo gruppo deve prendere non si deve limitare a un generico impulso o alla proposta di un progetto da negoziare con gli altri membri dell'Unione. Essa deve invece consistere nella creazione di un *nucleo federale* da proporre senza ulteriori negoziati, dopo che la sua Costituzione sia stata definitivamente approvata, all'adesione degli altri membri dell'Unione che siano disposti ad entrarvi.

Va ribadito che questo passo deve essere compiuto *al di fuori* delle istituzioni dell'Unione. Pensare che un nucleo federale possa essere realizzato all'interno di esse, mediante lo strumento delle cooperazioni rafforzate (ora "strutturate"), significa tentare ipocritamente di neutralizzare l'iniziativa deviandola su di un binario morto. Le cooperazioni rafforzate non sono che la manifestazione attualizzata della vecchia idea dell'*Europe à la carte*. Il loro meccanismo prevede che gruppi di paesi di composizione di volta in volta diversa si formino per realizzare diversi obiettivi; ed esse devono essere autorizzate da *tutti* i paesi facenti parte dell'Unione europea. L'ipotetica nascita di un nucleo federale secondo questa procedura dovrebbe quindi ottenere il consenso anche dei paesi contrari e dare luogo ad un'entità compatibile con la strut-

tura istituzionale e le leggi dell'Unione. Tutto questo è chiaramente impossibile. La nascita del nucleo federale può essere soltanto l'espressione di una forte e unanime volontà politica dei paesi che vogliono farne parte e dar luogo ad un vero e proprio atto di rottura, così come di fatto è stata un atto di rottura l'unificazione tedesca, della quale i governi degli altri Stati membri della Comunità hanno dovuto soltanto prendere atto adattando, a cose fatte, le regole della Comunità alla nuova realtà.

Le obiezioni.

Al progetto del nucleo federale si rivolgono abitualmente due obiezioni. La prima è che esso divide invece di unire, escludendo in una prima fase dal nucleo la maggioranza dei paesi dell'Unione. Niente potrebbe essere più falso. L'idea del nucleo federale è nata proprio dalla constatazione che un'Unione politica è impossibile in presenza di una compagine formata da venticinque Stati. Chiedere che il governo inglese o quelli dell'Europa dell'Est prendano insieme ai paesi fondatori l'iniziativa di unirsi in un vincolo federale è semplicemente cervellotico. Ma molti di essi e, a medio termine, tutti non potrebbero non unirsi ad uno Stato federale che esistesse già. Ci si deve quindi rendere conto che il nucleo federale avrebbe la funzione di motore dell'unione e che esso sarebbe il solo strumento in grado di dare un contenuto e uno sbocco politico all'allargamento, impedendo che esso abbia come proprio esito la completa ingovernabilità dell'Unione, l'inapplicabilità delle sue regole e il suo conclusivo disfacimento dopo la sua trasformazione in un'area di libero scambio. Il nucleo sarebbe quindi un fattore decisivo di promozione di quell'unità dell'Europa nel suo complesso che l'Unione attuale è totalmente incapace di garantire.

La seconda è che in nessuno dei paesi fondatori esiste attualmente la forte volontà politica necessaria per costituire un nucleo federale. Questo è indubbio. Ma se la volontà di creare il nucleo non esiste oggi nella sua espressione definitiva, è realistico pensare che essa si formerà se se ne creeranno le condizioni. E la creazione di queste a sua volta dipenderà dal quadro nel quale verrà posto il problema della riforma delle istituzioni comunitarie, perché è soltanto nel quadro di un gruppo di paesi ristretto e coeso che le crisi che si stanno abbattendo sull'Europa con sempre maggior forza e frequenza tenderanno – come già oggi in parte fanno – a suscitare le stesse reazioni e a trovare una rispondenza più aperta e più pronta da parte dell'opinione pubblica. È per questo

che il gruppo dei paesi fondatori è il solo nel quale è oggi sensato e possibile battersi per la fondazione di uno Stato federale europeo.

La difficoltà della scelta e l'alternativa.

Rimane il fatto che si tratta di una battaglia di grande difficoltà. La sovranità nazionale si è radicata in Europa nel corso dei secoli. Essa condiziona il comportamento dei governi, della classe politica, dei media e dell'opinione pubblica. Ma il problema è ormai drammaticamente maturo. E non si deve dimenticare qual è l'alternativa alla sua mancata soluzione: si tratta della trasformazione dell'Europa in un insieme di Stati vassalli della potenza egemone, condannati all'impotenza e all'impoverimento, e in ultima analisi all'uscita dall'intreccio principale delle vicende della storia. Ciò è accaduto in passato in tutte le regioni del mondo che non hanno saputo adeguare per tempo le dimensioni dello Stato alle esigenze poste dall'evoluzione degli eventi, come la Grecia all'epoca della conquista macedone e poi romana e l'Italia del Rinascimento. L'Europa, a meno di una drastica inversione di tendenza, sta avviandosi verso la propria sudamericanizzazione: essa deve decidere se rassegnarsi alla propria decadenza seguendo la strada facile dell'inerzia e della subordinazione o opporvisi seguendo quella ardua dell'unificazione politica.

Il Patto federale.

La storia dell'unificazione europea è stata una storia di corruzione delle parole. Soprattutto negli ultimi tempi, per dare all'opinione pubblica l'illusione che un processo che sta rischiando di esaurirsi stia al contrario avanzando verso esiti progressivi, è stato stravolto e banalizzato il significato di termini come "Federazione" e "costituzione". È quindi importante sottolineare che la Federazione è uno Stato, dotato della prerogativa della sovranità, e quindi del monopolio della forza fisica, e che non vi è costituzione che non sia la costituzione di uno Stato. Ma è altrettanto importante sottrarre alla stessa corruzione anche la parola "Stato", che perderebbe le sue connotazioni essenziali se si lasciasse circolare la menzogna secondo la quale lo Stato si identificerebbe con l'estensione alla politica estera e alla difesa (nonché alla fiscalità) del principio di maggioranza.

Allo stesso modo è importante mettere in chiaro che l'unione di più Stati nazionali in un unico Stato federale europeo, al di là dei problemi

legati alle dimensioni del quadro, non potrà mai nascere dalle deliberazioni di un'assemblea. I protagonisti della creazione di uno Stato federale non potranno che essere coloro nei quali si manifesta il massimo livello di responsabilità politica, cioè gli uomini di governo. Essi esercitano il potere reale, e quindi possono trasferirlo ad una nuova entità, anche se la loro iniziativa non potrà manifestarsi che in una situazione eccezionale, sulla base di una forte spinta del popolo, cioè del detentore ultimo del potere costituente, e in un clima di dibattito che coinvolgerà l'intera classe politica. Altro è l'elaborazione della sua costituzione, cioè la formulazione delle regole che disciplineranno la vita di questa nuova entità, un volta che essa sarà stata creata: in ogni caso il *pactum unionis* non coincide con il *pactum constitutionis*. È del resto quello che, in un contesto non federale, è accaduto in occasione della ricostituzione dello Stato repubblicano dopo la seconda guerra mondiale in Francia e in Italia, dove *prima* è stato costituito il governo repubblicano, e *dopo* gli è stata data una costituzione.

Il primo nucleo di uno Stato europeo non può quindi nascere che da un *Patto federale*, stipulato dai governi dei paesi fondatori, con il quale si realizzi il trasferimento della sovranità. Esso creerà un governo provvisorio, che controllerà l'esercito europeo e provvederà successivamente alla convocazione di un' *Assemblea costituente*.

Il contenuto del Patto federale.

Non si può evidentemente in questa sede andare al di là di una indicazione sommaria del contenuto del Patto federale, che dovrà essere completata, perfezionata e corretta da chi possessa le conoscenze tecniche necessarie. Una prima formulazione è comunque necessaria per mettere in vista la natura dei problemi da affrontare, cioè per far apparire chiaramente che cosa significhi creare uno Stato federale europeo e per impedire che si giochi sull'ambiguità di espressioni come quella di "Federazione di Stati nazionali". In questo modo si metterà in cruda evidenza anche la difficoltà dell'obiettivo da raggiungere. Il progetto sarà quindi accolto dai più come un sogno o come una pura esercitazione teorica. Resta il fatto che, se gli europei vogliono realizzare l'obiettivo dell'unità politica dell'Europa – quello che ha guidato tutto il cammino dell'integrazione – essi devono affrontare e risolvere *questi* problemi e non altri, perché non vi è altra via per rilanciare il processo e per impedire il suo inesorabile e rapido declino. Ritenere invece che il progetto del nucleo federale sia una pura utopia, e che l'opinione

pubblica dei paesi fondatori e la classe politica che la rappresenta non siano comunque, né saranno in un futuro relativamente prossimo, in grado di esprimere le energie e la volontà necessarie per realizzarlo, significa rassegnarsi fin d'ora all'ingloriosa conclusione del cammino dell'unificazione europea e conseguentemente alla crisi delle istituzioni democratiche e all'imbarbarimento della convivenza nei paesi del continente. L'Europa si sta avvicinando ad una crisi radicale: e situazioni radicali richiedono risposte radicali. Del resto la storia alterna a fasi di evoluzione lenta fasi di rapida e profonda trasformazione. In queste ultime diventa realistico ciò che nei periodi normali sembrava utopistico. Ci troviamo quindi di fronte ad una battaglia difficile, ma che è la sola per cui oggi valga la pena di combattere.

Ecco quindi, nei suoi punti fondamentali, il contenuto che dovrebbe avere il Patto federale:

1. I governi dei paesi fondatori convengono di unire i loro Stati in un Patto federale creando uno Stato federale denominato "Stati Uniti d'Europa".

2. Gli Stati Uniti d'Europa saranno retti da un governo provvisorio composto dai capi di Stato e di governo firmatari del Patto.

3. Il governo provvisorio degli Stati Uniti d'Europa sarà composto dal presidente, da un vice-presidente e da quattro ministri, che avranno rispettivamente come competenza gli affari esteri, la difesa, l'economia e le finanze, i rapporti con l'Unione europea e con gli Stati membri.

4. Gli affari esteri e la difesa saranno competenze esclusive del governo provvisorio degli Stati Uniti d'Europa e nel loro ambito esso avrà pieni poteri; l'economia e le finanze saranno gestite in via concorrente e in collaborazione con le istituzioni nazionali ed europee; i rapporti con l'Unione europea e con gli Stati membri saranno gestiti secondo le modalità rese necessarie dalla natura dei problemi da risolvere.

5. Nel Patto viene designato il presidente del governo provvisorio degli Stati Uniti d'Europa e vengono attribuiti la vice-presidenza e i ministeri agli altri suoi membri.

6. Il governo provvisorio degli Stati Uniti d'Europa, procedendo per cooptazione, porterà nel più breve tempo possibile la propria composizione a dodici membri, affiancando ad ognuno dei ministri (oltre che al presidente e al vice-presidente) un sottosegretario scelto in ognuno degli Stati contraenti, di preferenza nell'ambito degli schieramenti di opposizione. Ciascuno di essi eserciterà le proprie funzioni in un ministero diverso da quello gestito dal capo del rispettivo governo nazionale.

7. La successione ai membri del governo provvisorio degli Stati Uniti d'Europa alla guida dei rispettivi governi nazionali sarà disciplinata dalle regole in vigore in ciascuno di essi.

8. L'esercito, la marina, l'aviazione, nonché la gendarmeria attualmente dipendenti dai ministeri della Difesa nazionali vengono unificate in un unico esercito europeo il cui capo supremo sarà il presidente del governo provvisorio degli Stati Uniti d'Europa. L'esercito europeo passerà sotto il comando di uno stato maggiore europeo di cui faranno parte i capi di stato maggiore e altri alti ufficiali di ciascuno dei paesi che avranno sottoscritto il Patto. Il capo di stato maggiore generale risponderà al ministro della Difesa del governo provvisorio. Nel Patto sarà nominato il capo di stato maggiore generale.

9. Vengono automaticamente soppressi i ministeri degli Esteri e della Difesa degli Stati i cui governi hanno sottoscritto il Patto. I rispettivi bilanci confluiranno nel bilancio del governo provvisorio degli Stati Uniti d'Europa.

10. Le rappresentanze diplomatiche e consolari degli Stati che avranno sottoscritto il Patto saranno unificate nel più breve tempo possibile. Prima che ciò avvenga ognuna di esse rappresenterà non più un singolo Stato membro, ma gli Stati Uniti d'Europa.

11. Il ministro dell'Economia e delle finanze viene autorizzato a emettere un prestito pubblico secondo le modalità definite dal governo provvisorio su proposta dello stesso ministro dell'Economia e delle finanze.

12. Fino alla prima elezione generale, che sarà indetta dopo il termine dei lavori dell'Assemblea costituente menzionata al punto successivo, il controllo parlamentare sull'attività del governo provvisorio degli Stati Uniti d'Europa sarà esercitato in via consultiva dai deputati al Parlamento europeo appartenenti agli Stati che hanno sottoscritto il Patto federale.

13. Entro due mesi dal completamento del processo delle ratifiche del Patto federale, il governo provvisorio degli Stati Uniti d'Europa indirà l'elezione, con un sistema elettorale uniforme, di un'Assemblea costituente il cui mandato sarà quello di redigere la Costituzione degli Stati Uniti d'Europa. Questi dovranno avere la forma di uno Stato federale, fondato sul principio di sussidiarietà, nel quale le istituzioni europee disporranno almeno dei poteri della politica estera e della difesa, delle grandi linee della politica economica e delle infrastrutture nonché della politica della ricerca scientifica e dello sviluppo tecnologico; il capo dell'esecutivo dovrà essere democraticamente responsabile di

fronte all'elettorato o di fronte al Parlamento (o ad un suo ramo) e corrispondentemente dovrà essere eletto dai cittadini o dal Parlamento; il potere legislativo sarà affidato ad un Parlamento bicamerale del quale un ramo rappresenterà proporzionalmente i cittadini e l'altro rappresenterà gli Stati; il potere giudiziario avrà la sua massima espressione in una Corte di Giustizia il cui compito sarà quello di interpretare la Costituzione dichiarando la nullità delle norme di legge che confliggevano con essa; la Costituzione dovrà essere emendabile attraverso una procedura che non implichi l'unanimità dei consensi degli Stati membri; il diritto di secessione sarà escluso; le istituzioni europee saranno dotate di un potere di imposizione autonomo o esercitato in collaborazione con quello degli Stati membri, delle regioni e dei poteri locali; la Costituzione conterrà una norma transitoria che consenta a tutti gli Stati dell'Unione europea che non avranno sottoscritto il Patto di diventare Stati membri degli Stati Uniti d'Europa accettandone la Costituzione e gli obblighi che ne deriveranno. La Costituzione elaborata dall'Assemblea costituente sarà sottoposta a referendum popolare.

14. Gli Stati Uniti d'Europa continueranno a far parte dell'Unione europea e dell'Unione monetaria europea, sempre che le rispettive istituzioni non vi si oppongano. Il ministro degli Stati Uniti d'Europa deputato ai rapporti con l'Unione europea darà avvio senza indugio con le autorità dell'Unione europea alle trattative necessarie per concordare le condizioni alle quali tale partecipazione potrà continuare.

15. Il Patto verrà sottoposto alla ratifica degli Stati i cui rappresentanti lo avranno sottoscritto, secondo le modalità previste dalla costituzione di ciascuno di essi, ed entrerà in vigore tra gli Stati che lo avranno ratificato, a condizione che questi rappresentino almeno i quattro quinti degli Stati che lo hanno sottoscritto e la stessa proporzione della popolazione complessiva di questi ultimi.

Francesco Rossolillo

“EUROPEIZZARE” L’EUROPA*

L’Eurozona è al centro della crisi finanziaria globale perché è l’unico caso in cui, nonostante si parli della moneta mondiale più importante dopo il dollaro, la crisi colpisce una “struttura” debole e non uno Stato con poteri reali. Si tratta di una struttura che sta dissipando la fiducia dei cittadini e dei mercati nella sua capacità di risolvere i problemi – e che al tempo stesso spinge il sistema finanziario internazionale sull’orlo del disastro.

In altre parole, la crisi finanziaria, in questo momento, riflette una crisi politica dell’eurozona, che chiama in causa i fondamenti dell’esistenza stessa del progetto europeo. Se l’Unione monetaria fallisce, non rimarrà molto né del mercato comune, né delle istituzioni europee né dei trattati. Dovremo cancellare sei decenni di successi dell’integrazione europea, con conseguenze imprevedibili.

Questo fallimento verrebbe a coincidere con l’emergere di un nuovo ordine mondiale, nel momento in cui si stanno esaurendo due secoli di predominio occidentale. Il potere e la ricchezza stanno migrando verso l’Asia orientale e gli altri paesi emergenti, mentre l’America sarà occupata dai propri problemi, volgendosi dall’Atlantico al Pacifico. Se gli europei non si faranno carico dei loro problemi ora, nessuno lo farà al loro posto. Se l’Europa oggi non prenderà in mano il proprio destino, diventerà l’oggetto delle nuove potenze mondiali.

La causa della crisi europea non risiede in tre decenni di neo-liberismo. Né è il risultato dello scoppio della bolla speculativa finanziaria, o della violazione dei criteri di Maastricht, o del gonfiarsi dei debiti o dell’avidità delle banche. Per quanto possano essere importanti questi fattori, il problema dell’Europa non è quello che è successo, ma quello che *non* è successo: la creazione di un governo europeo comune.

All’inizio degli anni Novanta, quando la maggioranza degli Stati membri dell’Unione europea decise di dar vita ad un’unione monetaria con una moneta comune e una banca centrale, l’idea di un governo centrale non trovò sufficiente sostegno. Di conseguenza, questa fase della costruzione dell’unione monetaria venne rinviata, lasciando un impo-

* Si tratta di un articolo apparso su diversi quotidiani europei nell’ottobre del 2011 e ripubblicato da *Project Syndicate* il 27 ottobre 2011. Qui è riprodotto con il permesso di questa testata.

nente edificio privo di fondamenta solide che ne assicurassero la stabilità in caso di crisi. La sovranità monetaria venne messa in comune; ma il potere necessario per esercitarla rimase nelle capitali nazionali.

Allora si pensava che regole formalizzate – che imponessero limiti obbligatori ai deficit, ai debiti, all’inflazione – sarebbero state sufficienti. Ma questa idea di fondarsi su regole si è rivelata un’illusione: i principi devono sempre essere sostenuti dal potere, altrimenti non reggono alla verifica dei fatti.

L’eurozona, una confederazione di Stati sovrani con una moneta comune e con principi e meccanismi comuni, adesso sta fallendo questa verifica. Incapace di rispondere in modo efficace ad una crisi, essa sta perdendo la fiducia, che è il patrimonio più importante di ogni moneta. Se il potere politico europeo non sarà “europeizzato”, facendo evolvere l’attuale confederazione in una federazione, l’eurozona – e l’intera Unione europea – si disintegrerà. I costi politici, economici e finanziari della rinazionalizzazione sarebbero enormi; a giusta ragione, un collasso dell’UE è temuto nel mondo intero.

Al contrario, se verrà affrontato subito il deficit politico dell’Unione monetaria, creando innanzitutto un’unione fiscale (un bilancio comune e debiti comuni), una vera federazione politica diventerà possibile. E su questo punto bisogna essere chiari: solo gli Stati Uniti d’Europa, e nulla di meno, avranno sufficiente potere per prevenire il disastro incombente.

Che piaccia o no, l’eurozona dovrà agire come un’avanguardia all’interno dell’Unione europea, perché l’UE nel suo insieme, con i suoi ventisette paesi membri, non avrà mai la volontà, né la capacità, di accelerare l’unificazione politica. Purtroppo, il consenso unanime sulle modifiche necessarie del trattato UE è semplicemente impossibile da assicurare. E quindi, che fare?

Decisivi progressi nell’integrazione sono stati fatti dagli europei al di fuori dell’ambito dei trattati UE (ma pienamente entro lo spirito europeo), quando hanno concordato di aprire le loro frontiere con il cosiddetto accordo di Schengen (oggi parte dei trattati). Sulla base del successo di questa esperienza, l’eurozona dovrebbe evitare il peccato originale dell’UE di creare strutture sovranazionali prive di legittimazione democratica.

L’eurozona ha bisogno di un governo, che, stando oggi così le cose, può consistere solo dei rispettivi capi di Stato e di governo – sviluppo che è già cominciato. E, dal momento che non può esistere un’unione fiscale senza una politica di bilancio comune, non si può decide-

re nulla senza i parlamenti nazionali. Ciò significa che è indispensabile una “Camera europea”, nella quale siedano i leader dei parlamenti nazionali.

Inizialmente, questa camera potrebbe essere un organo consultivo, mentre i parlamenti nazionali conserverebbero le loro competenze; successivamente, sulla base di un trattato intergovernativo, dovrebbe diventare un organo dotato di reali poteri di controllo parlamentare, ed essere costituito da delegati dei parlamenti nazionali. Naturalmente, poiché un trattato di questo genere comporterebbe un ampio trasferimento di sovranità verso istituzioni intergovernative, esso richiederebbe di essere legittimato attraverso referendum in tutti gli Stati membri, compresa (e specialmente) la Germania.

Niente di tutto questo affronta importanti questioni, come le politiche comuni per assicurare la stabilità economica e promuovere la crescita. Ma, se abbiamo imparato qualcosa dalla crisi attuale, è che questi problemi non possono nemmeno essere inquadrati finché l'eurozona non ha una cornice istituzionale affidabile, con robuste fondamenta rappresentate da un vero governo, un controllo parlamentare effettivo ed una genuina legittimazione democratica.

Joschka Fischer

NOTIZIE SUGLI AUTORI

UGO DRAETTA, Professore di Diritto internazionale presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano.

DOMENICO MORO, membro del Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti e della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo.

GIULIA ROSSOLILLO, Professore di Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli studi di Pavia, membro del Comitato centrale del Movimento federalista europeo.

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