



Movimento federalista europeo

[www.mfe.it](http://www.mfe.it)

**XXVI Congresso nazionale del MFE - Milano, 22 - 23 - 24 marzo 2013**

**Tesi pre-congressuali**

*di Lucio Levi*

**Parte I**

***Una via obbligata: una Federazione nell'eurozona***

***1. I difetti strutturali dell'architettura delle istituzioni europee***

L'Unione europea (UE) si è dimostrata impotente a fronteggiare la crisi finanziaria ed economica globale. I difetti strutturali delle sue istituzioni, che erano rimasti invisibili ai più prima dell'esplosione della crisi, si sono rivelati così gravi da mettere in discussione la sua stessa sopravvivenza. In prima approssimazione, è l'insufficiente coesione dell'UE, che ha impedito di combattere in modo efficace gli effetti della crisi. Vediamo più nei dettagli i principali difetti dell'architettura istituzionale dell'Unione.

a) L'Unione monetaria è stata progettata senza attribuire all'UE il governo dell'economia o, in altre parole, senza affiancare all'Unione monetaria un'Unione fiscale ed economica. I Trattati si limitano infatti a richiedere un semplice coordinamento delle politiche economiche.

b) Le risorse di bilancio dell'UE, che ammontano all'1% del PIL europeo – e derivano quasi esclusivamente dai contributi degli Stati membri – sono totalmente inadeguate a fare fronte alla crisi globale attraverso un piano di sviluppo sostenibile e durevole, che crei occupazione, paragonabile per l'entità delle risorse da immettere nel sistema economico al New Deal di Roosevelt.

c) Le decisioni su questioni cruciali, come la fiscalità, la politica estera e di sicurezza, la revisione dei Trattati, sono prese all'unanimità, vale a dire seguendo le procedure di decisione delle conferenze diplomatiche, e non a maggioranza, come sarebbe necessario se si applicassero i principi democratici. La conseguenza è che, in questi settori, l'Unione europea letteralmente non esiste, perché paralizzata dall'uso del diritto di veto.

d) Le elezioni europee hanno finora consentito ai cittadini di scegliere i membri del Parlamento europeo (i legislatori europei), ma non chi li governa. Il governo dell'Europa resta nelle mani del Consiglio europeo, rispetto al quale sia il Parlamento europeo sia Commissione sono in posizione subordinata.

e) I difetti sopra elencati – e particolarmente la mancanza di politiche economiche che affrontino i problemi dello sviluppo economico e dell'occupazione, ma anche di una politica estera europea, e il deficit democratico delle istituzioni europee – generano un crescente distacco dei cittadini dalle istituzioni europee, l'onda crescente dell'euroscetticismo, del populismo, del nazionalismo, della xenofobia e il ritorno del fascismo. Le istituzioni europee appaiono distanti dalle preoccupazioni della vita quotidiana dei cittadini e sono percepite come quelle entità politiche che impongono sacrifici, tagli alla spesa sociale e generano disoccupazione.

***2. Lo stato di eccezione e l'adozione di provvedimenti di emergenza***

Questo sommario elenco consente di concludere che una profonda riforma delle istituzioni dell'UE si impone con l'urgenza di un imperativo indilazionabile.

Poiché la procedura di revisione dei Trattati richiede tempi lunghi e deve fare fronte all'ostacolo impervio di una doppia decisione unanime, i governi dell'eurozona, per fare fronte alla crisi, hanno preso atto dello stato di eccezione, dal quale derivano nuovi problemi e nuove difficoltà. Di conseguenza, hanno adottato provvedimenti di emergenza (due Trattati) fuori dal quadro istituzionale regolato dal Trattato di Lisbona.



Movimento federalista europeo

[www.mfe.it](http://www.mfe.it)

a) E' stato attivato un fondo salvastati, con il proposito di affermare un principio di solidarietà, che consentisse di soccorrere gli Stati che rischiano di fallire. b) L'accesso al fondo è condizionato al rispetto di rigorose regole di disciplina di bilancio, stabilite dal Fiscal Compact, che sancisce l'obbligo del pareggio di bilancio. c) Per prendere queste decisioni, è stato adottato lo strumento del Trattato internazionale, ricorrendo al metodo intergovernativo. Il Trattato è entrato in vigore dopo la ratifica di dodici Stati appartenenti all'eurozona. Il che ha indubbiamente facilitato la formazione di un nucleo di Stati più coeso (l'eurozona, più eventualmente altri Stati che progettassero di farne parte) con l'esclusione della Gran Bretagna.

Poiché i due Trattati sopra menzionati hanno per oggetto la materia fiscale, che, secondo una tradizione plurisecolare, è competenza dei parlamenti, il problema della legittimità democratica delle decisioni che si prendono in base a quei Trattati resta insoluto. Né il proposito di incorporare entro cinque anni quella materia nel Trattato di Lisbona deve essere considerato come una risposta soddisfacente, perché non è chiarito come possa essere istituzionalizzato un nucleo di Stati uniti da un vincolo più forte in seno all'UE.

### *3. L'alternativa della Federazione nell'Unione*

Poiché gli accordi raggiunti e i nuovi strumenti creati sono considerati comunque insufficienti per governare e completare l'Unione economica e monetaria e per promuovere il rilancio dell'economia, quattro Presidenti (Van Rompuy, Barroso, Draghi, Juncker), sono stati incaricati dai Capi di Stato e di governo di formulare una "tabella di marcia" verso le "quattro unioni" (bancaria, di bilancio, economica e politica). Questi ambiziosi obiettivi esigono (eccetto il primo) un nuovo Trattato che modifichi il Trattato di Lisbona.

Sono nuovi orientamenti che hanno due importanti implicazioni. In primo luogo, il tema di un'integrazione differenziata all'interno dell'UE e di un'Unione che progredisce a due velocità si sta imponendo nel dibattito politico. In secondo luogo, si è aperta la strada a un rapido e profondo cambiamento nel sistema di governo dell'eurozona.

Ciò che rimane implicito nella proposta delle quattro unioni è che queste ultime sono pensabili solo nella prospettiva di un'Unione federale e, nello stesso tempo, rappresentano un imperativo così urgente che la loro realizzazione deve essere pensata come contestuale. Anzi, l'ordine di priorità delle quattro unioni dovrebbe essere rovesciato, collocando al primo posto l'unione politica, che i quattro Presidenti hanno previsto si debba realizzare alla fine del decennio in corso, e invece dovrebbe essere messa in cantiere subito per consentire la ratifica del Trattato/Costituzione con un referendum abbinato alle elezioni europee del 2014. E' infatti del tutto evidente che un governo federale avrebbe il potere di completare l'Unione economica e monetaria in modo molto più efficace dell'UE.

Inoltre, un nuovo Trattato dovrà definire non solo la nuova architettura istituzionale dell'eurozona, ma anche le relazioni tra chi vuole fare parte di una unione economica e monetaria e chi preferisce fare parte solo di un mercato comune, come la Gran Bretagna.

Mentre la Germania è disponibile a sostenere l'alternativa dell'Unione federale, la Francia è ancora attaccata a una visione intergovernativa dell'unificazione europea. A questa grande divisione se ne aggiunge un'altra, che complica il dibattito politico europeo: quella tra i sostenitori della disciplina di bilancio (la Germania e i paesi dell'Europa del Nord) e i sostenitori dell'incremento della spesa pubblica (la Francia e i paesi dell'Europa del Sud). Ha un solido fondamento l'obiezione secondo cui le politiche di austerità sono una condizione necessaria, ma non sufficiente, per uscire dalla crisi. Anzi, da sole, hanno l'effetto di aggravare la spirale depressiva. Resta però il fatto che, come sostiene il governo tedesco, la solidarietà tra Nord e Sud dell'Europa



Movimento federalista europeo

[www.mfe.it](http://www.mfe.it)

presuppone il controllo e questo è possibile solo con un governo europeo sottoposto al controllo del Parlamento europeo. In altre parole, la condizione che può rendere stabile l'impegno alla solidarietà è un'Europa federale, che unisca tutti gli Stati in una comunità di destino. E lo conferma il precedente spesso citato del consolidamento del debito pubblico proposto dal primo Ministro del tesoro degli Stati Uniti, Alexander Hamilton. E' infatti un provvedimento che è stato preso dopo che gli Stati avevano stretto tra di loro il patto federale, cioè dopo l'entrata in vigore della Costituzione, non prima.

#### *4. Un bilancio separato per l'eurozona*

Il nodo da sciogliere, dal quale dipende oggi l'avanzamento dell'unificazione europea, è quello di un bilancio separato dell'eurozona. Portare in primo piano questo obiettivo consente di non limitare il dibattito sulla costruzione dell'unità europea ai soli aspetti istituzionali, che, com'è noto, sono ostici per la maggior parte dei cittadini, per spostarlo sul tema più vasto del futuro dell'Europa.

Malgrado la gravità della crisi, il Consiglio europeo si è dimostrato incapace di mobilitare le risorse necessarie ad affrontarla. Eppure, sarebbe necessario un piano analogo al New Deal, ideato da Roosevelt per uscire dalla grande depressione, finanziato da risorse di un ordine di grandezza eccezionale. E' da ricordare che, per un secolo e mezzo il bilancio degli Stati Uniti aveva avuto dimensioni modeste, come quello attuale dell'UE, che non è stato progettato per accompagnare una moneta unica, né per stimolare la crescita.

E' chiaro che un consistente incremento delle risorse di bilancio non è possibile nell'ambito dell'UE, dove le decisioni in questa materia devono essere prese all'unanimità, ma è possibile nell'eurozona. E' un cambiamento necessario per migliorare la qualità e l'efficienza della spesa pubblica, realizzando le economie di scala che permetterebbero di superare i limiti di una somma di politiche economiche nazionali che pretendono di governare un'economia integrata a livello europeo e con una moneta unica. L'entità del bilancio dovrebbe essere raddoppiata (passando dal 1% del PIL europeo al 2%) con l'istituzione di due imposte sovranazionali: quella sulle transazioni finanziarie (che consentirebbe di penalizzare la speculazione finanziaria) e quella sulle emissioni di CO2 (che permetterebbe di combattere i cambiamenti climatici e di favorire la transizione verso le energie rinnovabili). Queste imposte permetterebbero di fondare il bilancio dell'eurozona interamente su risorse proprie, invece che su contributi nazionali e quindi di emancipare il bilancio europeo dalla dipendenza dai governi nazionali e di porre fine alla ricerca del "giusto ritorno". Per attingere a nuove risorse necessarie a promuovere il rilancio degli investimenti, si potrà ricorrere all'emissione di *euro project bonds*. Il bilancio dovrà crescere fino al 5% del PIL europeo, quando si deciderà di trasferire a livello europeo le spese relative alla politica estera e di sicurezza. E' da sottolineare che l'incremento del bilancio europeo, ben lungi dall'implicare un corrispondente incremento del carico fiscale che grava sui contribuenti, consentirebbe di razionalizzare la spesa pubblica, di evitare duplicazioni e sprechi e, in definitiva, di ridurre i bilanci nazionali.

Le cooperazioni rafforzate rappresentano un meccanismo utile per procedere nella direzione del bilancio dell'eurozona, anche se non consentono di percorrere il cammino fino in fondo. Com'è noto, undici Stati hanno attivato una cooperazione rafforzata per promuovere la tassa sulle transazioni finanziarie. E' da segnalare che, per il momento, non si sa se e in quale misura i proventi della tassa affluiranno al bilancio europeo. Comunque sia, le risorse provenienti da questa tassa permetterebbero di alimentare un fondo europeo di solidarietà per finanziare misure sociali destinate a combattere la disoccupazione e a creare nuovi posti di lavoro stabili soprattutto per i giovani.

C'è infine un'anomalia da correggere: la durata di sette anni delle decisioni sul bilancio (quadro finanziario pluriennale), che per altro non è prescritta dai Trattati, è un periodo



Movimento federalista europeo

[www.mfe.it](http://www.mfe.it)

di tempo più lungo di una legislatura del Parlamento europeo. Ne consegue che il Parlamento europeo che sarà eletto nel 2014 non potrà esercitare il potere di bilancio, perché le decisioni relative sono state prese nell'esercizio precedente e sono destinate a durare fino al 2020, quando si sarà insediato un nuovo Parlamento europeo. Per superare questa anomalia, la soluzione più razionale è quella di fare coincidere la durata della programmazione finanziaria pluriennale con la durata della legislatura del Parlamento europeo, vale a dire cinque anni.

##### *5. Costituzionalizzare l'eurozona*

La proposta di un bilancio separato dell'eurozona pone inevitabilmente il problema del controllo parlamentare, che potrebbe essere esercitato da un Parlamento dell'eurozona e più precisamente dai membri del Parlamento europeo appartenenti agli Stati membri dell'Unione monetaria, mentre i deputati che non appartengono all'eurozona avrebbero lo status di osservatori con diritto di parola ma non di voto. Quindi, il Parlamento europeo si può riunire in seduta plenaria, ma anche in formazione ristretta, limitata cioè alla partecipazione dei soli deputati dell'eurozona. Questo cambiamento istituzionale riveste un'importanza decisiva per conferire legittimità democratica alle decisioni che si prendono nell'eurozona in conformità con il principio "no taxation without representation".

Anche il Consiglio europeo e il Consiglio dei ministri possono operare a composizione ristretta ai membri dell'eurozona. E questo già avviene. Da una parte, la crisi finanziaria ed economica ha indotto i Capi di Stato e di Governo dei diciassette a riunirsi frequentemente, configurando così un Consiglio europeo dell'eurozona. D'altra parte, l'Ecofin, il Consiglio dei ministri dell'economia e delle finanze, quando discute di questioni riguardanti l'euro, opera a composizione ristretta e i rappresentanti degli Stati membri che non fanno parte dell'area euro non prendono parte alle votazioni. E' da ricordare il caso delle cooperazioni rafforzate – che possono essere attivate da almeno nove Stati membri –, in cui solo i rappresentanti degli Stati membri hanno diritto di voto nel Consiglio, mentre invece tutti i membri del Parlamento europeo e della Commissione partecipano alle decisioni, anche se queste interessano solo un numero limitato di Stati membri.

La Corte di giustizia e la Corte dei conti, considerata la loro funzione, possono operare a composizione plenaria anche quando sono investite di casi riguardanti paesi dell'eurozona.

Il problema più delicato riguarda la Commissione, i cui membri hanno competenze che sono paragonabili a quelle dei ministri di un governo, i quali quindi non possono rappresentare solo una parte degli Stati membri. Fa eccezione il settore degli affari economici e monetari. Per creare un vero governo economico della zona euro occorre istituire nell'ambito della Commissione un Ministro del tesoro con la carica di vicepresidente (analogamente all'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza), al quale spetti non solo la formulazione delle politiche economiche e il potere di sorveglianza macroeconomica, ma anche il coordinamento dei vari commissari il cui portafoglio ha un impatto sul governo dell'eurozona. La procedura di elezione del Ministro del tesoro dovrebbe essere la stessa del Presidente della Commissione (designazione da parte del Consiglio Europeo e voto di fiducia del Parlamento europeo). Inoltre il Ministro dovrebbe presiedere l'eurogruppo, l'Ecofin e rappresentare la zona euro in tutte le istituzioni finanziarie internazionali. In questo modo sarebbe superata l'attuale dispersione degli incarichi in ambito economico europeo. L'attivazione di questo Ministero sarà il primo passo nella direzione di un vero e proprio governo (o Commissione) dell'Eurozona

##### *6. La politica estera e di sicurezza*



Movimento federalista europeo

[www.mfe.it](http://www.mfe.it)

Avere focalizzato l'attenzione sul governo dell'economia europea non significa ignorare la rilevanza dell'obiettivo dell'unificazione della politica estera e di sicurezza. Quest'ultima rappresenta una necessità per consentire all'UE di parlare con una sola voce nel mondo e per rispondere alle sfide globali. E rappresenta nello stesso tempo un'esigenza ineliminabile se si vuole portare a compimento la costruzione dell'unione politica. Bisogna tuttavia riconoscere che l'imperativo che oggi impone di muoversi verso l'unione politica ha motivazioni che hanno la radice soprattutto nel bisogno di governare l'economia europea.

#### *7. Sciogliere il nodo britannico*

La prospettiva sopra delineata della costituzionalizzazione dell'eurozona presuppone lo scioglimento del nodo britannico. Anche se la Gran Bretagna rifiuta una relazione con l'UE simile a quella della Svizzera o della Norvegia, perché non vuole rinunciare ai vantaggi derivanti dalla partecipazione alle decisioni dell'Unione, l'Europa a due velocità è una realtà che si è venuta consolidando nel corso degli anni. La Gran Bretagna ha deciso di rimanere fuori da settori di primo piano dell'integrazione: l'Unione monetaria, il protocollo sulla politica sociale, lo spazio di Schengen, la Carta europea dei diritti fondamentali, il patto di stabilità, il Fiscal Compact, il fondo salvastati, ecc.

Il discorso di Cameron dello scorso gennaio sulle relazioni con l'UE non ha soltanto confermato queste scelte, vale a dire che la Gran Bretagna intende partecipare a un mercato e non a un processo di integrazione che tende a evolvere verso un'unione politica. Ha anche riconosciuto la legittimità della decisione dei paesi dell'eurozona di rafforzare l'Unione monetaria, essendo un interesse britannico la stabilità monetaria che l'euro garantisce. Nello stesso tempo ha collocato nel 2015 l'avvio del negoziato con l'UE e nel 2017 il referendum sul nuovo statuto che definirà le relazioni con l'UE. E' un tempo così lontano che si può presumere che allora i paesi dell'eurozona avranno chiarito fino a che punto intendono spingersi sulla via di "una più stretta unione". In altre parole, la Gran Bretagna non è in condizione di fermare la marcia dei paesi dell'eurozona, né sembra volerlo. Sono però questi ultimi che hanno la responsabilità di mostrare che vogliono andare verso uno sbocco federale. In conclusione, il nuovo Trattato dovrà definire contestualmente la nuova architettura istituzionale dell'eurozona e le relazioni tra quest'ultima e la Gran Bretagna (e gli altri paesi che la vorranno seguire), incluso il rimpatrio di alcune competenze.

#### *8. La procedura costituente*

Com'è noto, la procedura di revisione dei Trattati prevista dal Trattato di Lisbona esige un voto unanime degli Stati membri. Per questa ragione, deve essere scartata. La via maestra per giungere a dare vita a una Unione federale è quella di ricorrere a procedure non previste dai Trattati.

Elenco qui di seguito alcune delle possibili soluzioni: a) un nuovo Trattato – stipulato dagli Stati favorevoli a procedere verso un'unione federale secondo le modalità definite dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati –, nell'ambito dei Trattati vigenti, che rimarrebbero immutati per gli altri Stati membri; b) una variante di questa soluzione è un nuovo Trattato la cui ratifica richieda il consenso di una maggioranza qualificata di Stati, sul modello della Costituzione degli Stati Uniti (nove su tredici); c) l'applicazione della clausola di recesso, prevista dal Trattato di Lisbona (art. 50), che permetta agli Stati dell'eurozona (più eventualmente altri) di stipulare un nuovo Trattato; d) è pensabile infine che si ricorra alla procedura di revisione dei Trattati ex art. 48 del Trattato di Lisbona e che la rottura tra due gruppi di Stati avvenga in seno alla Convenzione; dopo di che l'evoluzione del processo costituente si svilupperebbe lungo i binari definiti in una delle tre ipotesi precedenti.



Movimento federalista europeo

[www.mfe.it](http://www.mfe.it)

Gli Stati potenzialmente disponibili a impegnarsi nel perseguimento di questo obiettivo sono quelli che hanno scelto la moneta unica più quelli che intendono adottarla nel prossimo futuro. Invece la Gran Bretagna e altri Stati dell'Europa del Nord o dell'Europa centro-orientale respingono questa prospettiva. La rottura tra questi due gruppi di Stati è in parte già avvenuta, come mostra lo schieramento di Stati che ha sostenuto i Trattati sul Fiscal Compact e sul fondo salvastati e la *road map* verso le "quattro unioni". Essa potrebbe ricevere una sanzione formale con una solenne dichiarazione, di cui la Dichiarazione Schuman costituisce un celebre precedente, con la quale gli Stati aderenti si impegnano ad avviare un processo costituente per fondare un'Unione federale. Naturalmente, il gruppo di Stati che hanno deciso di procedere più speditamente verso il traguardo dell'unione federale deve rimanere aperto, come l'eurozona, che si è allargata progressivamente a partire dal primo nucleo di undici Stati e tende a coincidere a lungo termine con l'UE, come auspicano gli stessi Trattati. Ciò consentirebbe agli Stati membri dell'UE, che hanno deciso di mantenere tra di loro una coesione più debole, di essere accolti in qualsiasi momento nel gruppo degli Stati che hanno fatto la scelta federale.

La procedura da adottare non è quella di una conferenza intergovernativa, ma piuttosto di un'Assemblea/Convenzione costituente che preveda la co-decisione della componente parlamentare (parlamentari europei e nazionali) con la componente governativa (governi nazionali e Commissione europea) secondo i criteri stabiliti dal Trattato di Lisbona. La partecipazione alla Convenzione sarà limitata ai rappresentanti dei paesi dell'eurozona, più quelli dei paesi che intendono entrare a farvi parte, anche se può essere inopportuno applicare questo criterio alla Commissione, perché i suoi membri non rappresentano gli interessi nazionali.

Il Parlamento europeo ha una particolare responsabilità in questo processo, in quanto è l'unica istituzione dell'UE rappresentativa dei cittadini. Esso ha l'autorità per formulare una proposta, che definisca i lineamenti di un nuovo Trattato, da sottoporre alla Convenzione costituente. Il Gruppo Spinelli si è messo al lavoro per produrre un progetto che sarà reso noto nei prossimi giorni, in modo che possa essere discusso in circoli più vasti e poi essere proposto alla Convenzione.

E' essenziale che quest'ultima sia convocata quest'anno, in modo da rendere possibile la ratifica del documento costituzionale (o legge fondamentale, come Andrew Duff propone di chiamarlo) con referendum abbinato alle elezioni europee dell'anno prossimo.

Infine le ratifiche nazionali rappresentano un ultimo passo necessario a rendere vincolante la Costituzione. A questo proposito va sottolineato che non sarà necessario subordinare l'entrata in vigore della Costituzione a un'adesione unanime degli Stati che hanno partecipato al processo costituente. Per esempio, la Costituzione degli Stati Uniti è entrata in vigore quando nove Stati su tredici l'hanno ratificata. Oppure la Costituzione federale è entrata in vigore in Germania anche senza la ratifica della Baviera, ma questo non ha impedito di applicarla a questa regione.

### ***9. La ratifica del Trattato/Costituzione***

Per quanto riguarda la ratifica del progetto costituzionale, il doppio ostacolo da superare è quello della ratifica unanime, che è un requisito tipico della conferenze intergovernative prevista anche dal Trattato di Lisbona (art. 48), e quello dei referendum nazionali. La via maestra per superare l'ostacolo rappresentato dai veti nazionali è la ratifica attraverso un referendum europeo, abbinato alle elezioni europee del 2014, da tenersi simultaneamente nei paesi che hanno partecipato alla redazione del progetto costituzionale. Ciò permetterebbe di fondare il progetto sul consenso popolare e di prendere la decisione a maggioranza. In questo modo, il Trattato/Costituzione potrebbe entrare in vigore, fra i paesi che l'avranno ratificato, con



Movimento federalista europeo

[www.mfe.it](http://www.mfe.it)

il sostegno di una doppia maggioranza dei cittadini e degli Stati partecipanti al processo costituente.

Va precisato che, poiché alcuni Stati membri, come l'Italia, la Germania e il Belgio, escludono l'effetto vincolante del referendum in materia di trattati internazionali, il referendum qui proposto dovrebbe avere carattere consultivo. Tuttavia, malgrado questo limite, il risultato del referendum difficilmente potrebbe essere disatteso.



Movimento federalista europeo

[www.mfe.it](http://www.mfe.it)

## **Parte II**

### **Per una nuova architettura delle istituzioni europee**

L'esigenza di aprire una nuova fase costituente, per rispondere alla paralisi delle istituzioni dell'UE, mette all'ordine del giorno l'esigenza di formulare proposte per rafforzare e democratizzare quelle istituzioni.

#### **10. La struttura del potere legislativo**

L'architettura istituzionale delle Comunità europee trae ispirazione dal modello dei regimi parlamentari con un sistema bicamerale, composto dal Parlamento europeo, che rappresenta i cittadini, perché eletto a suffragio universale diretto, e il Consiglio dei ministri, che rappresenta gli Stati membri ed è composto dai rappresentanti dei rispettivi governi. Le due Camere esercitano il potere legislativo, mentre al solo Parlamento europeo è attribuito il potere di dare (ed eventualmente togliere) la fiducia all'esecutivo (la Commissione). E' da sottolineare che la democrazia europea si distingue da quella nazionale perché combina la rappresentanza dei cittadini nel Parlamento europeo con quella degli Stati nel Consiglio e che questi ultimi costituiscono i *vested interests*, che hanno la funzione di moderare le decisioni delle assemblee rappresentative, le quali possono essere influenzate da emozioni temporanee e da impulsi di carattere demagogico ed estremistico. Però i membri della Camera degli Stati, a differenza dalle Camere di estrazione aristocratica, non sono scelti nell'ambito di una classe, ma degli Stati, che sono istituzioni democratiche.

All'inizio, il processo decisionale si basava sulla supremazia del Consiglio, che riuniva nelle sue mani i poteri legislativo ed esecutivo, mentre il Parlamento europeo aveva solo un potere consultivo. Dopo l'elezione diretta, il Parlamento europeo ha accresciuto progressivamente i suoi poteri legislativi e di controllo sulla Commissione con l'affermazione di un regime di co-decisione tra Parlamento e Consiglio.

Restano tuttavia importanti settori – che includono la politica estera e di sicurezza, la politica fiscale e la ratifica delle modifiche ai Trattati – nei quali le decisioni sono tuttora prese all'unanimità in seno al Consiglio senza co-decisione, in conformità con una procedura che ricalca la prassi delle conferenze diplomatiche piuttosto che delle assemblee legislative. Inoltre il Consiglio dei ministri, oltre al potere legislativo, conserva poteri esecutivi, una commistione di poteri che rappresenta un residuo di assolutismo nel corpo, che si va sempre più democratizzando, dell'UE.

Tuttavia, il modello del sistema parlamentare riflette una cultura politica superata, che risale all'epoca dell'affermazione del Parlamento di Westminster alla fine del Seicento: quella della supremazia del Parlamento sul Governo. L'esperienza di governi deboli e instabili, che ha caratterizzato la vita politica nella prima metà del secolo scorso, ha fatto prevalere la tendenza a rafforzare il potere dei governi rispetto ai Parlamenti. Questa tendenza si è presentata dovunque come rimedio ai pericoli che minacciano la democrazia e il costituzionalismo.

L'istituzione del Consiglio europeo dei Capi di Stato e di Governo è espressione di questa tendenza in seno alla Comunità europea.

#### **11. La revisione del sistema di voto in seno alle due assemblee legislative**

La generalizzazione delle decisioni a maggioranza in entrambe le assemblee legislative rappresenta una riforma irrinunciabile per sanare il deficit democratico dell'UE. Naturalmente, devono essere contemplate eccezioni, e quindi il ricorso al voto a maggioranza qualificata, come è consigliabile per esempio nel caso della revisione dei Trattati. Inoltre, se il Consiglio deve svolgere il ruolo di Camera degli Stati, deve spogliarsi di ogni funzione esecutiva ed esercitare esclusivamente il potere legislativo,



Movimento federalista europeo

[www.mfe.it](http://www.mfe.it)

in osservanza al principio della separazione dei poteri.

Infine, la rappresentanza degli Stati in seno al Consiglio dovrebbe superare i limiti del sistema di voto a maggioranza qualificata oggi in vigore (55% degli Stati che rappresentino il 65% della popolazione dell'Unione), che si discosta dalla piena applicazione del principio democratico, perché gli Stati più popolati sono sovrarappresentati. La più coerente applicazione del principio democratico nel sistema di ponderazione del voto nel Consiglio sembra essere quello della doppia maggioranza semplice, vale a dire la maggioranza degli Stati rappresentativa della maggioranza della popolazione.

### *12. La struttura del potere esecutivo*

La struttura istituzionale del potere esecutivo nell'UE si articola su due organi, la Commissione e il Consiglio europeo. In prima approssimazione, si può osservare che questa articolazione del potere esecutivo obbedisce alla logica dei regimi parlamentari. Il Presidente della Commissione svolge il ruolo di Capo del Governo e il Presidente del Consiglio europeo quello di Capo dello Stato. Il Consiglio europeo, in quanto Presidenza collegiale dell'Unione, designa il Presidente dalla Commissione, il quale riceve la fiducia dal Parlamento europeo, che gliela può togliere.

Mentre il Consiglio europeo si è affermato nel corso degli anni come l'organo fondamentale di indirizzo politico dell'UE, che ha concentrato nelle sue mani la sostanza del potere di decisione, la Commissione è stata relegata in una posizione subalterna, quasi un segretariato del Consiglio europeo e un terreno di caccia per le lobbies. Il controllo sulle grandi scelte politiche difficilmente potrà essere sottratto al Consiglio europeo, il quale ha (e verosimilmente è destinato a mantenere) più poteri di quanti sia dotata la Presidenza di un regime parlamentare. La divisione di compiti che si è sviluppata nell'evoluzione delle istituzioni europee ha assegnato prevalentemente alla Commissione il governo dell'economia, inclusa la politica commerciale esterna, mentre il Consiglio europeo è destinato a rimanere a lungo (e forse per sempre) titolare della responsabilità delle grandi scelte politiche, e specialmente quelle relative alla politica estera e di sicurezza. Inoltre, la Commissione guida un'apparato burocratico (di cui invece il Consiglio europeo è sprovvisto), che le consente di dare esecuzione alla legislazione europea e alle decisioni dello stesso Consiglio europeo. Resta comunque il fatto che un sistema istituzionale così complesso non può funzionare senza un regime di concordanza e di collaborazione tra i diversi organi costituzionali, e specialmente tra gli organi dell'Unione e quelli degli Stati membri, che si ispiri al modello del federalismo cooperativo.

Tutto ciò configura un sistema di governo basato su due esecutivi. Il primo (la Commissione) esprime gli interessi del popolo europeo, e li esprimerebbe in modo ancora più efficace se si concretizzasse la prospettiva di un'investitura popolare. Il secondo (il Consiglio europeo) difende gli interessi degli Stati. Come l'articolazione bicamerale del potere legislativo, che trae la propria legittimità dai cittadini (il Parlamento europeo) e dagli Stati (il Consiglio), così anche il potere esecutivo si articola in due organi, la Commissione, che può diventare espressione della volontà del popolo, e il Consiglio europeo, che esprime la volontà degli Stati. Siamo di fronte al tentativo di sperimentare una nuova forma di governo, alternativa al modello parlamentare britannico e a quello presidenziale americano, i quali sono molto centralizzati.

Il limite che deve essere superato, per fare in modo che il Consiglio europeo assuma un carattere democratico compatibile con il modello federale, è rappresentato dal voto all'unanimità, che è già in corso di superamento nel Consiglio. L'applicazione del principio del voto a maggioranza e l'abolizione del diritto di veto permetterebbero di migliorare decisamente l'efficacia del processo decisionale, anche se è compito del



Movimento federalista europeo

[www.mfe.it](http://www.mfe.it)

Consiglio europeo facilitare la convergenza tra gli interessi degli Stati e favorire la formazione di un ampio consenso in armonia con la logica dei sistemi federali.

### *13. Elezione del Presidente della Commissione europea a suffragio universale*

Il più grave limite della Commissione – l'istituzione che è destinata a svolgere il ruolo di governo europeo – sta nella assenza di un legame diretto con i cittadini e quindi di una legittimazione democratica. Qui sta la radice della debolezza strutturale di questa istituzione, la cui composizione è decisa dai governi nazionali e non dai cittadini.

Eppure l'elezione diretta del Presidente della Commissione sulla base di un programma di legislatura è possibile senza revisione dei Trattati, in concomitanza con l'elezione del Parlamento Europeo, se ai cittadini fosse riconosciuto il potere di scegliere tra due partiti o coalizioni di partiti con programmi alternativi. Maurice Duverger nel suo trattato sui partiti politici ha messo in evidenza la somiglianza dei regimi parlamentari (l'UE appartiene a questa categoria) con un sistema partitico bipolare con i regimi presidenziali. In entrambi i sistemi gli elettori hanno il potere di scegliere con il voto il Capo del governo e il programma politico di legislatura.

Se si attivasse questo meccanismo istituzionale, nell'UE si creerebbe un circuito di fiducia tra cittadini, Parlamento europeo e Commissione, la quale rafforzerebbe i suoi poteri di governo e riceverebbe piena legittimazione democratica. Questa – e non l'elezione di un certo numero di membri del Parlamento europeo in una circoscrizione comprendente l'intero territorio dell'UE, che non è prevista in nessuna delle federazioni esistenti – è la via maestra per colmare il fossato che separa i cittadini dalle istituzioni europee.

### *14. La formazione dei partiti europei*

La chiave di volta di questo decisivo cambiamento del sistema di governo dell'UE sta nella formazione del sistema dei partiti europei. Finora le elezioni europee sono state semplicemente una somma di elezioni nazionali, in cui la posta in gioco erano i rapporti di forza tra i partiti a livello nazionale. Ciò che può spingere i partiti ad assumere una dimensione europea è la competizione per assumere la guida della Commissione europea.

Finora non si è mai dato seguito alla disposizione dell'art. 138 del Trattato di Roma relativa alla procedura uniforme per l'elezione del Parlamento europeo. Essa dovrebbe non solo autorizzare (come fa l'art. 39 della Carta europea dei diritti fondamentali), ma anche incentivare la presentazione di candidati unici (e quindi di grandi personalità politiche) alla testa delle liste dei partiti europei, i quali diventerebbero anche candidati a ricoprire la carica di Presidente della Commissione. Possiamo quindi affermare che la politica non è ancora arrivata a definire il vero senso delle elezioni europee, che non si può limitare alla scelta di chi occupa i seggi del Parlamento europeo, ma deve anche decidere chi guida il governo dell'UE.

Solo i partiti possono realizzare la saldatura tra politica nazionale e politica europea. Più specificamente, lo schieramento europeo dei partiti può mobilitare il consenso dei cittadini necessario a trasferire la lotta politica a livello europeo. A questo proposito è da ricordare una osservazione profonda di Albertini: il punto di non ritorno nel processo di unificazione europea non sta tanto nel trasferimento formale di questa o quella competenza dagli Stati all'Unione europea o in questa o quella modifica nell'architettura delle istituzioni europee, ma sta piuttosto nello spostamento della competizione tra i partiti sul piano europeo. E questo avverrà quando la posta in gioco sarà il governo dell'Europa.

Quando le forze politiche normali si saranno insediate nelle nuove istituzioni, sarà giunto il momento in cui si potrà considerare esaurito, a livello europeo, il compito rivoluzionario dei federalisti.



Movimento federalista europeo

[www.mfe.it](http://www.mfe.it)

### *15. Declino dei partiti e ascesa dei movimenti della società civile*

Oggi i partiti non sono più la sede del pensiero e dell'azione per cambiare il mondo. Mentre i mercati e la società civile si stanno globalizzando, la politica è rimasta nazionale. La causa del declino dei partiti sta negli Stati, i cui confini rappresentano il vero limite alla loro capacità di azione. L'orizzonte nazionale impedisce di giungere a una conoscenza adeguata dei processi di integrazione regionale e di globalizzazione, che determinano la direzione della storia contemporanea, e di governarli in modo efficace. Gli Stati, superati da questi processi, subiscono e non controllano il corso della storia. E' quindi l'erosione della sovranità degli Stati che trascina nell'irrelevanza politica i partiti. Qui sta la radice della decadenza della qualità intellettuale e morale della classe politica. I partiti sono come i passeggeri di un'imbarcazione – gli Stati nazionali – in un mare in tempesta, che si trova nella parte cava dell'onda, dove non si riesce a scorgere la linea dell'orizzonte. Quando, nel dibattito fra i partiti politici, scompaiono i grandi ideali – quelli che permettono di progettare il futuro –, la politica si deteriora progressivamente per diventare un semplice gioco di potere che mantiene a distanza le energie più dinamiche e vitali della società. Se i partiti politici non sono capaci di guardare oltre i confini nazionali, rappresentano la politica senza futuro.

Mentre i partiti hanno perduto forza di attrazione e capacità di mobilitazione, i movimenti della società civile si sono affermati soprattutto a livello locale e internazionale. Essi si esprimono fuori dai canali tradizionali della rappresentanza politica e costituiscono la manifestazione di una nuova dimensione della partecipazione politica. Sono forze che reclamano il controllo popolare della politica internazionale, quel settore della vita politica che gli Stati pretendono di controllare in modo esclusivo. Tuttavia, nonostante la capacità di mobilitazione che hanno dimostrato di sapere attivare al di là dei confini nazionali, non sono ancora riuscite a definire i precisi obiettivi istituzionali né hanno elaborato una strategia politica.

Il limite di questi movimenti risiede nella loro prospettiva unilaterale: ognuno si occupa di un solo problema (ambiente, diritti umani, disarmo, povertà ecc.). Rappresentano il futuro senza politica. Al momento, non è possibile misurare il consenso che sostiene i nuovi attori politici. Tuttavia, nella misura in cui interpretano nuovi bisogni e sono protagonisti di un processo che tende a ridefinire gli attori e i ruoli della vita politica, sono potenzialmente l'avanguardia della democrazia internazionale. La globalizzazione ha sprigionato un processo che non sappiamo governare, che non è sottoposto a controllo democratico, dove non ci sono elezioni e le persone non possono esprimere le loro scelte attraverso il voto. Di fronte a fenomeni di questa portata, le istituzioni europee rappresentano un'eccezione, anzi il modello di una nuova forma di organizzazione politica. A livello europeo esistono istituzioni quasi statuali come il Parlamento europeo, le quali possono, come qui si ipotizza, aprire la via a un'autentica svolta nella vita politica del continente. Schierandosi a livello europeo, i partiti protenderanno la testa sopra la cresta dell'onda, dove si possono scorgere le vie dell'avvenire. Le elezioni europee del 2014 rappresentano l'occasione per la formazione di un sistema partitico europeo. I congressi europei dei partiti e l'elaborazione dei programmi elettorali rappresentano il contesto in cui può avvenire la saldatura tra partiti e movimenti della società civile. In altri termini, se i partiti sapranno coinvolgere i movimenti della società civile, l'elaborazione dei programmi elettorali diventerà il momento di sintesi tra le diverse istanze promosse dai movimenti da cui potrà scaturire la forza necessaria a cambiare la vita politica e salvare il progetto europeo.

### *16. La politicizzazione della Commissione*

Il processo sopra descritto, che può portare all'elezione diretta del Presidente della



Movimento federalista europeo

[www.mfe.it](http://www.mfe.it)

Commissione da parte del popolo europeo può essere definito come un processo di politicizzazione della Commissione, la quale sarà scelta da una maggioranza parlamentare e non da un accordo tra governi, come è sempre avvenuto. E questa maggioranza politica sarà espressione del risultato delle elezioni europee, cioè delle scelte dei cittadini, come indicato espressamente dal Trattato di Lisbona (art. 17).

In questa prospettiva, il carattere tecnocratico della Commissione, che ha qualificato, fin dall'inizio il ruolo di quest'ultima, potrà essere superato. Essa è infatti destinata ad assumere sempre più nettamente il carattere di organo esecutivo centrale. L'esercizio di questo ruolo, e il forte legame con il Parlamento europeo – che le dà la fiducia e gliela può togliere – le consentirà di diventare sempre più indipendente dal Consiglio europeo, quindi dai governi, cui è stata finora subordinata. A questo obiettivo contribuirà sicuramente la riduzione del numero dei membri della Commissione, tagliando il legame tra i commissari e il loro paese di origine. Com'è noto, il Trattato di Lisbona riduce questa cifra, a partire dal 1° novembre 2014, a due terzi del numero degli Stati membri.

D'altra parte, il monopolio dell'iniziativa legislativa esercitato dalla Commissione è in armonia con una tendenza che si è affermata dovunque nelle democrazie occidentali, nelle quali i governi hanno un ruolo preminente nella formulazione e nella proposta della legislazione.

Un'altra conseguenza della politicizzazione della Commissione sarà il trasferimento della funzione di “guardiana dei Trattati” alla Corte europea di giustizia, la quale, grazie alla progressiva costituzionalizzazione dei Trattati, svolgerà in modo sempre più esplicito la funzione di Corte costituzionale. E' da ricordare che nelle Unioni federali la Corte costituzionale generalmente svolge il ruolo di (l')ago della bilancia degli equilibri costituzionali. Più specificamente, essa adempie al compito di fare prevalere la Costituzione su tutti i poteri, poiché le proprie sentenze servono in primo luogo a fare rispettare la distribuzione delle competenze tra Stati e Unione.

Invece la responsabilità di vigilare sulla applicazione uniforme delle regole della concorrenza e di esercitare la funzione antitrust potrebbe essere trasferita a una “autorità indipendente”. Come la BCE ha il compito di garantire la stabilità dei prezzi, così l’“autorità antitrust” avrebbe il compito di tutelare la concorrenza nel mercato comune.

Nel complesso questi sviluppi istituzionali si muovono nella direzione dell'affermazione dei principi del costituzionalismo e della separazione dei poteri, che finora hanno avuto una applicazione incompleta nelle istituzioni europee.

### *17. Contro l'unione personale della Presidenza della Commissione e del Consiglio europeo*

Attribuire la Presidenza della Commissione e del Consiglio europeo alla stessa persona, che per altro non è vietata dai Trattati, è una proposta che ha numerosi sostenitori, perché riflette la configurazione dell'esecutivo nella Costituzione degli Stati Uniti, dove il Presidente riunisce i ruoli di Capo dello Stato e di Capo del Governo.

Tuttavia, questa soluzione presenta una grave controindicazione: una eccessiva centralizzazione del potere, che contrasta con le nuove caratteristiche che hanno assunto le relazioni Unione-Stati membri nelle istituzioni dell'UE. Ciò che non ha precedenti nella storia è il tentativo di federare nazioni storicamente consolidate. Questo tentativo può avere successo a condizione che si adottino istituzioni diverse da quelle che servono a governare gli Stati unitari (e la struttura istituzionale degli Stati Uniti è diventata nel corso del tempo molto simile a quella di uno Stato unitario).

Di conseguenza, il peso e il grado di autonomia assegnati agli Stati membri nell'UE sono (e sono destinati a restare) molto superiori a qualsiasi esempio precedente. Lo mostra l'influenza che gli Stati membri hanno conquistato nell'architettura istituzionale



Movimento federalista europeo

[www.mfe.it](http://www.mfe.it)

dell'UE, la quale non può esercitare né il potere legislativo né quello esecutivo senza il consenso degli Stati membri. E' sufficiente ricordare la partecipazione dei governi al processo legislativo tramite il potere di co-decisione del Consiglio e la designazione del Presidente della Commissione da parte del Consiglio europeo.

In particolare, la struttura del Consiglio europeo, inteso come Presidenza collegiale dell'UE, è stata progettata per consentire a tutte le nazioni di essere rappresentate al vertice dell'Unione. Di conseguenza, la proposta di attribuire a una sola persona (appartenente a uno solo dei 27 Stati membri) il ruolo di Capo dello Stato e di Capo del Governo sarebbe percepita come un inaccettabile cumulo di poteri in capo al leader dell'esecutivo europeo e come una forzatura tendente ad assegnare un eccessivo rilievo allo Stato di origine di questo leader. Ciò è incompatibile con il carattere multinazionale dell'UE. Inoltre, la Presidenza stabile del Consiglio europeo (con un mandato di due anni e mezzo, rinnovabile una volta) è stata istituita dal Trattato di Lisbona per dare più coerenza e continuità all'attività di questo organo e pensata per ricevere un mandato nazionale distinto da quello europeo del Presidente della Commissione.

#### *18. Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*

Il grande avanzamento della democrazia, rappresentato dalla possibilità che venga riconosciuto ai cittadini europei un nuovo diritto, quello di scegliere con il voto, insieme ai membri del Parlamento europeo, anche il Presidente della Commissione e il suo programma di governo, non deve fare dimenticare i limiti della democrazia rappresentativa, che sono particolarmente appariscenti in una comunità di mezzo miliardo di abitanti come l'UE. Di qui l'esigenza di colmare la distanza che separa i cittadini dalle istituzioni europee attraverso nuove forme di partecipazione democratica oltre al voto, attraverso l'attivazione di istituti di democrazia partecipativa, come le petizioni e l'iniziativa popolare delle leggi.

Particolarmente significativa è l'"Iniziativa dei cittadini europei" (ICE), prevista dall'art. 11 del Trattato di Lisbona, che regola il diritto di iniziativa popolare delle leggi, che può essere esercitato da un milione di cittadini appartenenti ad almeno sette Stati membri dell'UE. La novità di questo istituto sta nel riconoscimento di un nuovo diritto, che può essere esercitato per la prima volta al di là dei confini nazionali, dando così un contributo alla formazione di uno spazio pubblico europeo. La proposta dei federalisti di attivare un'ICE per promuovere un piano europeo di sviluppo sostenibile e per l'occupazione rappresenta uno strumento efficace per riconquistare il consenso dei cittadini verso il progetto europeo e per combattere l'avanzata del populismo, del nazionalismo e dell'euroscetticismo.

#### *19. Mobilitare il consenso*

Il progetto costituente qui illustrato ha assoluto bisogno del sostegno popolare. Senza questo ingrediente il progetto federalista è condannato a restare confinato nel regno dei sogni. La crisi delle istituzioni nazionali, europee e mondiali, la quale dovrebbe spalancare le porte alle forze del cambiamento, sembra avere raggiunto il punto culminante. Tuttavia, il compito di trasmettere il nostro messaggio ai cittadini europei e di mobilitare il consenso verso il progetto federalista continua a incontrare immense difficoltà.

In conclusione, segnalo le due principali.

La prima riguarda il significato del profondo malessere politico che interessa in modo più evidente l'Italia, ma che non risparmia gli altri paesi. La sfiducia nei confronti dei partiti, dei governi, ma anche delle istituzioni europee e di quelle internazionali, si sta generalizzando e sta imboccando la strada pericolosa del rifiuto della politica. Dobbiamo sapere che in fondo a questa strada ci sono i tiranni. Questi sono già tra noi:



Movimento federalista europeo

[www.mfe.it](http://www.mfe.it)

sono quei centri di potere pubblici e privati che manipolano le nostre coscienze e sequestrano i tempi della nostra vita. Inoltre, la scena politica si popola di falsi profeti che diffondono illusioni, un altro nemico che dobbiamo combattere. Tutto ciò ci deve ricordare che l'Europa federale non è lo sbocco inevitabile della storia del nostro continente. Il fallimento del nostro disegno politico è tuttora possibile.

La seconda difficoltà sta dentro di noi, nel modo in cui proponiamo il nostro messaggio. Un vecchio vizio dei federalisti consiste nel ridurre il nostro discorso alla sola dimensione istituzionale. Mentre le istituzioni sono semplicemente strumenti per perseguire alte finalità politiche. Se un discorso che parla solo dei fini rischia di essere generico, un discorso che si limita a parlare delle istituzioni finisce con l'essere tecnico e comprensibile solo agli esperti. L'isolamento nel quale ci siamo trovati nel tempo della lunga marcia nel deserto ci ha lasciato in eredità una dannosa propensione a essere autoreferenziali, che dobbiamo assolutamente superare, perché dobbiamo parlare un linguaggio popolare, il linguaggio adatto al momento costituente nel quale viviamo.

L'obiettivo da perseguire innanzi tutto è la riconquista del consenso dei cittadini nei confronti del disegno dell'unità europea. Due progetti, che non richiedono immediatamente cambiamenti delle istituzioni, consentono di muoversi in quella direzione. Il piano europeo per lo sviluppo sostenibile e l'occupazione permette di ridare fiducia nell'avvenire in particolare ai giovani e di modernizzare la società europea. La formazione del sistema europeo dei partiti consente di riconoscere ai cittadini un nuovo diritto: quello di scegliere con il voto chi li governa.