

---

---

**MOVIMENTO FEDERALISTA EUROPEO**

Sezione italiana dell'UEF  
Sezione italiana del WFM



**DALL'UNIONE MONETARIA AGLI STATI UNITI D'EUROPA  
FEDERAZIONE EUROPEA SUBITO!**

**Per fermare la crisi  
Per rilanciare l'economia  
Per promuovere una politica estera e di sicurezza  
europea, uno sviluppo equo e sostenibile, la pace,  
la democrazia e la giustizia nel mondo**



**ATTI DEL XXVI CONGRESSO NAZIONALE**

Milano, 22-25 marzo 2013

---

---

---

---

**MOVIMENTO FEDERALISTA EUROPEO**

Sezione italiana dell'UEF  
Sezione italiana del WFM

**DALL'UNIONE MONETARIA AGLI STATI UNITI D'EUROPA  
FEDERAZIONE EUROPEA SUBITO!**

**Per fermare la crisi  
Per rilanciare l'economia  
Per promuovere una politica estera e di sicurezza  
europea, uno sviluppo equo e sostenibile, la pace,  
la democrazia e la giustizia nel mondo**

**ATTI DEL XXVI CONGRESSO NAZIONALE**

**Milano, 22-23 marzo 2013**

---

---



## INDICE

Presentazione, <i>Franco Spoltore</i> .....	p. 5
Tesi precongressuali, <i>Lucio Levi</i> .....	p. 9
<b>RELAZIONI</b>	
Relazione del Presidente, <i>Lucio Levi</i> .....	p. 31
Relazione del Segretario, <i>Franco Spoltore</i> .....	p. 45
<b>I Commissione: <i>I problemi della Federazione nell'Unione</i></b>	
Le lezioni e le opportunità scaturite dalla crisi, <i>Roberto Castaldi</i> .....	p. 59
Il ruolo del Parlamento europeo, dei Parlamenti nazionali e della società civile nella rifondazione dell'Unione eu- ropea, <i>Pier Virgilio Dastoli</i> .....	p. 64
La revisione dei trattati europei, <i>Paolo Ponzano</i> .....	p. 69
Le risorse dell'Unione europea e la prospettiva di creazio- ne di un bilancio dell'eurozona, <i>Giulia Rossolillo</i> .....	p. 74
<b>II Commissione: <i>L'unione fiscale ed economica dell'Eurozona per un nuovo modello di sviluppo</i></b>	
Un Fondo europeo per lo Sviluppo e l'Occupazione, <i>Alberto Majocchi</i> .....	p. 82
Un bilancio per l'eurozona: proposte di discussione sulla procedura per ottenerlo, gli obiettivi da assegnargli e le istituzioni per governarlo, <i>Domenico Moro</i> .....	p. 93
Qualche commento su federalismo e politica industriale eu- ropea, <i>Simone Vannuccini</i> .....	p. 113
<b>III Commissione: <i>L'Europa, il Mediterraneo e il mondo</i></b>	
Sintesi dei lavori della Commissione, <i>Rodolfo Gargano</i> .....	p. 115
<b>IV Commissione: <i>L'Italia e l'unità europea</i></b>	
La lezione da imparare, <i>Paolo Acunzo</i> .....	p. 117
La doppia crisi, <i>Antonio Longo</i> .....	p. 121
L'Italia e l'unità europea dopo le elezioni politiche del 24-25 febbraio 2013, <i>Sergio Pistone</i> .....	p. 127

V Commissione: *MFE: ruolo e organizzazione*

MFE: ruolo ed organizzazione, <i>Giorgio Anselmi</i> .....	p. 135
Osservazioni sull'azione strategica italiana ed europea del MFE, <i>Grazia Borgna</i> .....	p. 139
Valorizziamo i nostri punti di forza, <i>Federico Butti</i> .....	p. 144
Per una primavera della democrazia europea. Co- struiamo insieme un nuovo MFE 2.0: partecipare, con- dividere, contaminare, costruire, <i>Nicola Vallinoto</i> .....	p. 147

MOZIONI APPROVATE

Mozione di politica generale .....	p. 157
Mozione sull'ICE per un piano di sviluppo sostenibile e per l'occupazione .....	p. 165
Mozione sulla costituzionalizzazione dell'eurozona .....	p. 167

ORGANI DEL MFE PER IL BIENNIO 2013-2015 .....	p. 169
---	--------

## Presentazione

### I settant'anni di vita ed il XXVI Congresso nazionale del MFE

*Il XXVI Congresso nazionale del MFE si è svolto a Milano nel settantesimo anno di vita del Movimento, fondato da Altiero Spinelli in questa stessa città nell'agosto 1943. Nessuna organizzazione politica italiana può vantare una simile continuità di attività, basata oltretutto sul lavoro volontario, sull'autofinanziamento, sull'autonomia organizzativa e culturale, sulla non partecipazione alle elezioni e sul rifiuto alla violenza come strumento di lotta politica.*

*Deve quindi essere motivo d'orgoglio per tutti i militanti federalisti, soprattutto in questo momento di grave crisi della politica e addirittura di rifiuto di essa come impegno morale e civile da parte di un numero crescente di giovani e di cittadini, il fatto di far parte di un soggetto politico che è stato in grado di raggiungere questo traguardo. E di averlo raggiunto celebrando un Congresso che ha registrato una altissima partecipazione, sia in termini di delegati ed osservatori presenti, sia in termini di interventi (oltre cinquanta, con diciassette relazioni nelle diverse commissioni di lavoro). Anche l'attenzione del mondo politico e delle varie organizzazioni attive nella società civile è stato rilevante. Lo testimoniano la trentina di interventi tra parlamentari e rappresentanti di istituzioni, partiti, sindacati, movimenti che si sono registrati tra la mattina del 22 marzo, nella tavola rotonda d'apertura dei lavori organizzata presso il Comune di Milano, ed il 24 marzo.*

*Sul piano politico vale la pena sottolineare come il Congresso abbia adottato a larghissima maggioranza la linea politica basata sulla prosecuzione della Campagna per la federazione europea. Affermando la stretta relazione tra il perseguimento di questo obiettivo e quello di promuovere il rilancio dello sviluppo economico su basi nuove attraverso un piano di sviluppo sostenibile europeo, da rivendicare con il coinvolgimento e la mobilitazione di sindacati, organizzazioni e partiti europei sulla proposta di Iniziativa dei cittadini europei del MFE. La*

*costituzione di nuovi Comitati nazionali per l'ICE e di un Comitato europeo in cui si impegnino nella raccolta di almeno un milione di firme, significative rappresentanze del mondo politico, sindacale e civile di almeno sette paesi, rappresenta l'obiettivo a breve termine su cui occorrerà lavorare.*

*La larga condivisione della linea politica ha trovato riscontro nell'elezione per acclamazione dei 107 membri del Comitato centrale.*

*Questa linea dovrà ora innestarsi nel dibattito per la soluzione delle principali emergenze politiche ed economiche italiane ed europee, e nell'avvio della prossima campagna elettorale europea. Sul piano nazionale queste emergenze riguardano, da un lato la messa in sicurezza dell'Italia come sistema politico e sociale, realizzando le ormai ben note riforme indispensabili al funzionamento dello Stato, dell'economia e della società; dall'altro lato il rilancio del ruolo dell'Italia per contribuire a realizzare le quattro unioni (bancaria, fiscale, economica e politica) delineate dai quattro presidenti delle istituzioni europee – della Commissione europea, del Consiglio europeo, dell'Eurogruppo e della BCE. Perciò è di particolare importanza continuare le attività e le iniziative federaliste nei confronti dei parlamentari nazionali ed europei italiani, degli enti locali ecc. sulla base delle rivendicazioni contenute nella petizione al parlamento europeo. Petizione che presumibilmente sarà discussa il prossimo fine settembre dalla Commissione petizioni del Parlamento europeo, nell'ambito di un dibattito sull'impatto della crisi sui cittadini europei e sul rafforzamento del coinvolgimento democratico nel governo dell'Unione. Dobbiamo dunque cogliere ogni occasione per sottolineare la responsabilità che ha in questa fase l'Italia, intesa come l'insieme delle sue istituzioni, formazioni politiche, sindacali, della società civile e dell'opinione pubblica per fare avanzare l'Europa.*

*Sul piano europeo, come è stato ampiamente dibattuto e alla fine condiviso dal Congresso (si veda la mozione sul bilancio dell'eurozona a pag. 167), l'azione federalista dovrà porre l'accento sulla necessità di coniugare l'esigenza di realizzare il progetto di trasformare l'Unione economica e monetaria in un'unione politica, con quella di creare al più presto lo strumento indispensabile per promuovere qualsiasi politica economica legata ad una moneta. Questo strumento è un bilancio autonomo per l'eurozona, basato su risorse fiscali proprie – a partire dalla tassa sulle transazioni finanziarie e della carbon tax. Un bilancio che sia controllato e governato democraticamente dai rappresentanti dei cittadini degli Stati che hanno adottato o adotteranno l'eu-*

*ro, in un quadro federale bicamerale. È su questo terreno, che si giocherà il futuro dell'euro e dell'Europa.*

*Si tratta di indicazioni e considerazioni che, grazie al MFE, sono già entrate anche nel dibattito precongressuale europeo dell'UEF, e che costituiranno il nuovo banco di prova per sviluppare una nuova fase dell'azione federalista europea.*

*Non resta che continuare a lavorare, sfruttando il patrimonio politico, culturale ed organizzativo costruito nel tempo dal nostro movimento, gli strumenti per l'azione che ci siamo dati e quelli che sicuramente appronteremo per affrontare le prossime sfide.*

Franco Spoltore



# TESI PRECONGREGRESSUALI

## **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 politi-

che 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.

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, co-

me sostiene il governo tedesco, la solidarietà tra Nord e Sud dell'Europa 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 intera-

mente 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 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. Quin-

di, 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*

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.

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 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.

## **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 ricalda 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, 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) di-

fende 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 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 com-

prendente 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.

#### *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 glo-

balizzando, 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 istitu-

zioni 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 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 mem-

bri hanno conquistato nell'architettura istituzionale 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 euro-

peo. 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: 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 consen-

so 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.

*Lucio Levi*

## RELAZIONI



## Relazione del Presidente

Lucio Levi

Nel 2011 al Congresso di Gorizia, ricordando il 70° anniversario del Manifesto di Ventotene, avevamo osservato che non potevamo attardarci nelle celebrazioni, perché era giunto il tempo, a lungo atteso, dell'azione. A due anni di distanza e in occasione del 70° anniversario della fondazione del MFE dobbiamo confermare questo orientamento.

Certo, non possiamo fare a meno di ricordare che il nostro progetto politico, attraverso successive, graduali approssimazioni, si è in parte realizzato, anche se, nel suo insieme, esso resta incompiuto e, proprio per questa ragione, può ancora fallire. Consideriamo che dopo la fine della seconda guerra mondiale al di sopra degli Stati non c'era nulla. Oggi abbiamo un Parlamento europeo eletto e dotato di poteri di co-decisione legislativa, che sono esercitati congiuntamente con una Camera degli Stati (il Consiglio), una Commissione esecutiva, che prefigura un governo europeo, che riceve la fiducia dal Parlamento europeo, una Corte di giustizia, che con le sue sentenze può annullare le leggi nazionali in contrasto con la legislazione europea, una Banca centrale europea e una moneta unica, una cittadinanza europea, un inno, una bandiera e un passaporto, le frontiere sono state eliminate, il nucleo originario di sei Stati si è allargato progressivamente e oggi siamo alla vigilia dell'ingresso del 28° Stato membro. Questa sommaria descrizione delle istituzioni dell'UE mostra che esse hanno caratteristiche vicine a quelle di una Federazione di Stati, anche se il sistema rivela gravi difetti di costruzione, sui quali mi soffermerò tra poco.

Ciò che qui occorre aggiungere è che, se commisurati con i tempi della storia, 70 anni possono sembrare un lasso di tempo breve. Eppure, nel corso della vita del MFE, sono crollati regimi politici, come il fascismo e il comunismo, che sembravano capaci di sfidare i secoli. Così, grandi partiti, che in Italia avevano milioni di seguaci, come la DC e il PCI sono scomparsi. Oggi il MFE è la sezione italiana di grandi movimenti organizzati a livello europeo (l'UEF, nata nel 1946) e mondiale (il WFM, nato nel 1947), protagonisti di grandi campagne per la Comunità politica europea, per l'elezione diretta del Parlamento europeo, per la moneta europea, che hanno segnato le tappe della costruzione dell'unità europea, oppure per la Corte penale internazionale, che ha avviato l'affermazione dei principi dello Stato di diritto a livello glo-

bale. Sono movimenti che hanno maturato una profonda consapevolezza della contraddizione di fondo della nostra epoca tra la dimensione europea e mondiale dei problemi e quella nazionale dei poteri che li dovrebbero risolvere. E a partire da questa consapevolezza hanno promosso delle azioni che hanno saputo incidere sulla vita politica e hanno introdotto cambiamenti nelle istituzioni internazionali.

Ciò che qui dobbiamo confermare è la valenza mondiale del nostro impegno per la Federazione europea, che rappresenta l'avvio dell'unificazione del pianeta e il primo passo sulla via della costruzione della pace nel mondo. Il mondo guarda all'Europa con speranza. Anche per questa ragione dobbiamo moltiplicare i nostri sforzi per ottenere un successo in Europa. A partire da questa convinzione e da questo impegno dedicherò interamente la mia relazione alle sfide cui oggi deve fare fronte il federalismo in Europa.

\* \* \*

Abbiamo denunciato tante volte i difetti strutturali dell'architettura delle istituzioni europee che oggi non è il caso di riprendere questa analisi. Qui basterà elencare i principali: la moneta unica senza governo europeo dell'economia, le dimensioni insufficienti del bilancio per fare fronte alla crisi finanziaria ed economica globale, le decisioni all'unanimità su questioni cruciali, come la fiscalità, la politica estera e di sicurezza, la revisione dei Trattati, le elezioni europee che consentono di eleggere solo i membri del Parlamento europeo, ma non chi governa l'UE.

Ciò che qui è importante segnalare sono tre recenti provvedimenti – l'approvazione del fiscal compact e del fondo salvastati e il compromesso sul bilancio 2014-2020 dell'Unione – che rivelano come il Trattato di Lisbona abbia cessato di essere uno strumento adeguato al governo dell'UE. Il fiscal compact e il fondo salvastati sono misure di emergenza adottate fuori del quadro normativo del Trattato di Lisbona. Sono la risposta a uno stato di eccezione e all'imperativo di agire rapidamente per salvare l'euro e la stessa UE. E, per fare ciò, è stato adottato lo strumento del Trattato internazionale, ricorrendo cioè al metodo intergovernativo. D'altra parte, il compromesso che ha comportato una riduzione del bilancio europeo – proprio nel momento in cui cresce la domanda di un deciso incremento delle risorse da destinare alla crescita e in particolare a un significativo programma di investimenti, per fronteggiare una crisi ancora più grave di quella del 1929 – è la prova che l'UE non è in grado di fare fronte alle sfide che la investono. C'è un filo conduttore che lega tra loro questi provvedimenti: essi rivelano l'esigenza di superare i

limiti del trattato di Lisbona e di muoversi verso la trasformazione dell'eurozona in un'entità politica compiutamente federale, aperta ai paesi che vorranno associarsi attraverso una Convenzione costituente.

\* \* \*

Abbiamo sempre fondato la nostra capacità di leggere il reale sulla grande tradizione teorica del realismo politico. Questa è la solida roccia sulla quale abbiamo ancorato le nostre speranze. Questa guida ci ha permesso di arrivare a un giudizio assolutamente pertinente sul momento storico nel quale viviamo: abbiamo condiviso la necessità di provvedimenti come il fiscal compact e il fondo salvastati e li abbiamo intesi come misure di emergenza dettate dalla necessità di salvare l'euro e la stessa UE.

C'è stato un momento in cui i leaders della Germania hanno pensato che la Grecia avrebbe potuto uscire dall'Unione monetaria, ma si sono ravveduti, perché si sono resi conto che l'espulsione della Grecia avrebbe rappresentato l'inizio della disgregazione dell'UE. Ancora peggiori sarebbero le conseguenze dell'uscita dall'euro dell'Italia, la quale, a detta dell'autorevole economista belga Paul de Grauwe, provocherebbe "una spaventosa destabilizzazione globale, con effetti e durata imprevedibili".

Se rimaniamo con i piedi ben piantati nella realtà, sappiamo che talvolta dobbiamo condividere il punto di vista dei governi, anche se conosciamo la profonda differenza tra le loro motivazioni e le nostre: per loro, l'unificazione europea è una scelta imposta dalla necessità, per noi è un progetto politico. Abbiamo appreso dal realismo politico che nel momento dell'emergenza la democrazia deve essere sospesa. *Inter arma silent leges* dicevano gli antichi romani. E con loro prendiamo le distanze dall'infantilismo democratico, che ha indotto molte anime belle a rifiutare quei provvedimenti. Abbiamo condiviso la scelta dei governi perché dettata dalla necessità di reagire all'emergenza, di evitare la disgregazione dell'UE. Se infatti crollasse l'UE, verrebbero meno le condizioni per la sua trasformazione in senso federale e così anche le condizioni per la nostra azione politica.

E' dall'emergenza che bisogna ripartire per riannodare i fili di un percorso che ha rischiato di concludersi con un naufragio e per ritrovare le coordinate per orientarsi nel labirinto della crisi globale e per trovare le formule per uscirvi. La formula che meglio riassume l'orientamento federalista per uscire dalla crisi è quella usata da Tommaso Padoa-Schioppa: "agli Stati il rigore, all'Unione la crescita".

Da una parte, non possiamo cullarci nell'illusione che i paesi virtuosi siano disponibili a pagare i debiti altrui. Le politiche di austerità hanno aiutato i paesi del Sud Europa a fare i conti con alcuni dei loro mali atavici: la corruzione, il clientelismo, lo statalismo, l'assistenzialismo, lo spreco di risorse. Il risanamento delle finanze pubbliche è una priorità imposta non solo dai paesi virtuosi, ma anche dai mercati, che sono in grado di determinare l'aumento dei tassi di interesse nei paesi più indebitati. Come sostiene il governo tedesco, **la solidarietà tra Nord e Sud dell'Europa presuppone il controllo e questo è possibile solo con un governo federale 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 da Hamilton, il primo Ministro del tesoro degli Stati Uniti. 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.

\* \* \*

D'altra parte, le misure finora messe in atto per bilanciare l'austerità con la solidarietà, come il fondo salvastati e l'impegno della BCE a giocare il ruolo di prestatore di ultima istanza, sono totalmente inadeguate, perché nate sotto il segno dell'emergenza e con la funzione di tamponare le falle del sistema. Ciò che è mancato è il secondo aspetto della formula di Padoa-Schioppa: le politiche sviluppo. Le conseguenze sono di fronte agli occhi di tutti: esse hanno aggravato la spirale depressiva e il debito è cresciuto soprattutto nei paesi più deboli. Non solo abbiamo avuto l'austerità senza sviluppo, ma anche senza equità e senza democrazia. Infatti, per fare quadrare i conti pubblici, i tagli hanno colpito in primo luogo la spesa sociale, smantellando quella che era una gloria del nostro modo di vivere: il modello sociale europeo. Inoltre, il fisco ha tartassato soprattutto coloro che percepiscono salari e stipendi, essendo impossibile tassare chi si può permettere di rifugiare i capitali all'estero. Poi, l'uso delle procedure di decisione intergovernative ricorrendo all'espedito del Trattato internazionale, rappresenta uno strappo rispetto alla tradizione plurisecolare che affida le decisioni in materia fiscale ai parlamenti.

Malgrado la gravità della crisi, il Consiglio europeo si è dimostrato incapace di mobilitare le risorse necessarie ad affrontarla. Anzi, ha deciso di diminuirle. 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 CO<sub>2</sub> (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.

L'incremento delle risorse di bilancio permetterà di promuovere un piano di investimenti, adeguato alle necessità del 21° secolo, nelle nuove tecnologie, nelle grandi reti europee, nella ricerca e nell'istruzione (incluso il progetto Erasmus), nelle energie rinnovabili e nella sanità. In altre parole, l'impulso che riceverà la rivoluzione scientifica della produzione materiale permetterà di avviare un nuovo modello di sviluppo a beneficio del miglioramento della qualità della vita degli europei.

\* \* \*

Sono gli stessi governi che hanno avvertito i limiti del fiscal compact e del fondo salvastati e hanno incaricato i quattro Presidenti (Van Rompuy, Barroso, Draghi, Juncker) 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.

In sostanza, con il fiscal compact e il fondo salvastati, i governi hanno deciso – assecondando le pressioni che vengono dalla Germania – un trasferimento di poteri a livello europeo che negli ultimi anni ha un solo precedente: quello della moneta unica. E l'hanno fatto così rapidamente e varcando i confini di ogni normativa europea, che ci hanno dato la prova di quanto sia facile decidere di trasferire la sovranità quando esiste la volontà politica.

Certo, il temporaneo allentamento della pressione dei mercati e l'attesa delle elezioni in Germania sembrano avere indebolito la volontà di progredire sulla via delle quattro unioni. Tuttavia, a noi spetta il compito di sviluppare tutte le implicazioni dell'agenda politica dei governi alla luce della nostra visione del processo in corso.

La prima è che le quattro unioni sono pensabili solo nella prospettiva di un'Unione federale. Mentre la Germania è disponibile a sostenere questo obiettivo, la Francia è ancora attaccata a una visione intergovernativa dell'unificazione europea. Qui si annida la resistenza più forte al progetto federalista.

La seconda è che le quattro unioni rappresentano un imperativo così urgente che la loro realizzazione deve essere pensata come contestuale. Il pericolo che minaccia l'esistenza stessa dell'UE ha una por-

tata tale che risposte meno forti si rivelerebbero insufficienti.

La terza è che l'ordine di priorità delle quattro unioni deve 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.

La quarta è che un nuovo Trattato dovrà definire non solo la nuova architettura istituzionale della Federazione che si dovrà costituire nel contesto più ampio dell'UE, ma anche le relazioni tra gli Stati membri dell'unione federale e quelli che preferiscono fare parte solo di un mercato comune, come la Gran Bretagna.

\* \* \*

La prospettiva della creazione di una Federazione a partire dal gruppo di Stati dell'eurozona comporta necessariamente **lo scioglimento del nodo della Gran Bretagna**. Anche se quest'ultima 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 ul-

timi 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.

\* \* \*

L'altro grande ostacolo che incontra il nostro progetto politico è rappresentato dal **ritorno del nazionalismo**. Stanno crescendo con un impeto travolgente l'euroscetticismo, il populismo, la xenofobia. Ritornano il fascismo e il nazismo. Sono le "vecchie aporie" che settant'anni fa Spinelli nel *Manifesto di Ventotene*, aveva previsto sarebbero ritornate se l'Europa non avesse portato fino in fondo la costruzione di un'unione federale. L'Europa che abbiamo davanti ai nostri occhi è quella che non è ancora riuscita a seppellire il suo tragico passato. È quella che ha scavato un solco sempre più profondo tra le sue istituzioni e i cittadini. Che cosa significa il ritorno di movimenti politici fascisti, del nazionalismo, del razzismo, di una crisi economica ancora più devastante di quella del 1929, che ha prodotto 25 milioni di disoccupati e ha progressivamente smantellato lo Stato sociale per colmare la voragine dei debiti sovrani? Che Europa è quella che continuamente si divide per difendere gli interessi nazionali, che ha portato il proprio bilancio sotto la soglia di quel ridicolo 1% del PIL europeo e non è capace di parlare al mondo con una sola voce?

Le elezioni politiche che si sono tenute in Italia nello scorso febbraio hanno portato al Senato una maggioranza di forze politiche che vogliono fare uscire l'Italia dall'euro. Quelle forze non hanno ancora vinto, anche perché l'UE condiziona fermamente la vita politica italiana. Però la loro affermazione è rivelatrice di un clima di opinione. Un numero crescente di cittadini ha rinunciato a credere che i valori collettivi debbano prevalere sugli interessi privati, è incline ad abbandonare l'impegno a sconfiggere il debito, a cedere alle forze dell'illegalità, a scendere a patti con la criminalità organizzata, a subire il fascino di un capo carismatico. Se queste forze dovessero vincere, l'Italia avrebbe spalancato di nuovo le porte al ritorno del fascismo. Il pericolo non riguarda solo l'Italia, ma rischia di trascinare nel baratro l'intera UE. **L'ingovernabilità dell'Italia** può determinare una svolta autoritaria come nel 1922 e come allora contagiare il resto dell'Europa e portare alla disgregazione dell'UE.

Il profondo malessere politico, che interessa in modo più evidente, e

ha la manifestazione più acuta, in Italia, non risparmia gli altri paesi europei. Il nuovo partito Alternative für Deutschland, il cui obiettivo è di fare uscire la Germania dall'euro, è un concreto segno premonitore del pericolo di disgregazione che corre l'UE. 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 crisi delle istituzioni, che dovrebbe spalancare le porte alle forze del cambiamento, non si manifesta più soltanto a livello nazionale, ma interessa anche le istituzioni europee e internazionali. E **la sfiducia nei confronti dei partiti e dei governi si è estesa anche alle istituzioni europee**, che si presenta con il volto arcigno di chi impone sacrifici, tagli alla spesa sociale, genera disoccupazione senza avere la legittimità democratica per farlo. La protesta nei confronti del malgoverno e delle ingiustizie sociali sta imboccando la china pericolosa del rifiuto della politica. Dobbiamo sapere che in fondo a questa strada ci sono i tiranni. Questi sono già tra noi. Sono i falsi profeti e i demagoghi che popolano la scena politica e diffondono illusioni, senza proporre seri programmi di governo. Sono quei centri di potere pubblici e privati che manipolano le nostre coscienze e sequestrano i tempi della nostra vita.

Quando si svegliano i vecchi demoni, la violenza può travolgere ogni barriera costruita per arginarla. Il monito viene a Juncker, il quale, nel corso di una intervista a Der Spiegel dello scorso 11 marzo, ha dichiarato: “Chiunque creda che le questioni della pace e della guerra siano eternamente risolte in Europa potrebbe commettere un errore monumentale. I demoni non sono ancora stati cacciati; essi stanno semplicemente dormendo, come le guerre in Bosnia e Kosovo ci hanno mostrato. Sono sorpreso nel constatare di come le circostanze dell'Europa del 2013 somiglino a quelle di cent'anni fa”. Le cinque fregate russe ancorate di fronte alle coste di Cipro ci ricordano che la crisi finanziaria ed economica dell'Europa è anche una crisi geo-politica.

Il progetto costituente, che rappresenta il nostro obiettivo strategico, è seriamente minacciato dall'onda montante del populismo e dell'euro-scetticismo. Senza sostegno popolare, il progetto federalista è condannato a restare confinato nel regno dei sogni. Dobbiamo quindi porci il problema di **ricquistare il consenso dei cittadini verso il progetto europeo**. Due progetti, che non richiedono immediatamente cambiamenti delle istituzioni, consentono di muoverci in quella direzione.

Il primo è la formazione del sistema europeo dei partiti, che con-

sentirà di **riconoscere ai cittadini un nuovo diritto**: quello di **scegliere con il voto chi li governa e il programma di governo**. 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.

Com'è noto, 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 e il suo programma di governo.

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.

Il secondo progetto è il **piano europeo per lo sviluppo sostenibile e l'occupazione**, che vogliamo sostenere attivando un'Iniziativa dei cittadini europei (ICE). La realizzazione di questo piano permetterà di modernizzare la società europea, controbilanciare le politiche di austerità, indicare una via per uscire dalla crisi, ridare fiducia nell'avvenire in particolare ai giovani, contrastare l'avanzata del nazionalismo, del populismo e dell'euroscetticismo. Questi concetti sono contenuti nel messaggio che Mario Monti ha lanciato a Bruxelles il 14 marzo in occasione dell'ultimo vertice europeo al quale ha partecipato in qualità di

Primo Ministro: “Ridare slancio alla crescita e combattere la disoccupazione giovanile di lungo periodo rappresenterebbe il migliore messaggio per contrastare l’onda montante del populismo e della disaffezione nei confronti dell’Unione europea, mostrando che l’Europa ascolta le preoccupazioni della gente”.

Per ridurre la distanza che separa i cittadini dalle istituzioni europee, 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.

\* \* \*

Come abbiamo visto, l’obiettivo da perseguire è una Convenzione costituente nell’ambito dell’eurozona, ma aperta a tutti gli Stati che vogliono associarsi all’iniziativa. Gli Stati potenzialmente disponibili 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 decidessero di procedere più speditamente verso il traguardo dell’unione federale dovrebbe 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 naziona-

li 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.

\* \* \*

Il periodo che ci separa dalle elezioni europee di fine maggio 2014 si presenta come particolarmente favorevole a riforme audaci per due ragioni. In primo luogo, perché la crisi finanziaria ed economica, che è ben lontana dall'essere conclusa, è ormai anche una crisi istituzionale. In altri termini, l'intera costruzione dell'unità europea è in pericolo. In secondo luogo, perché la scadenza elettorale è l'occasione che obbliga i membri del Parlamento europeo a rendere conto dei risultati dell'attività svolta nella scorsa legislatura e soprattutto obbliga i candidati a illustrare le loro risposte alla crisi.

Abbiamo la sensazione che nel corso del prossimo anno si presenterà un'occasione per un progresso decisivo verso il traguardo della Federazione europea. Se questa ipotesi ha un fondamento, per noi si impone un cambio di passo. Dobbiamo superare l'inerzia dei modelli di

pensiero e di azione del passato, che appartengono a un'epoca nella quale non c'era nessuno spazio per il cambiamento che proponiamo. Continuare a comportarsi secondo quei modelli significa rinunciare a diventare catalizzatori del cambiamento. Significa restare osservatori di eventi sui quali non sappiamo incidere. Se non sapremo cogliere l'occasione che si presenta ora, la storia non ci perdonerà.

E' un esercizio molto difficile capire quando l'occasione strategica si presenta. Marx diceva che "l'insurrezione è un'arte". Possiamo interpretare quella frase nel senso che nessuna scienza sociale permette di sapere quando sia giunto il momento per l'intervento rivoluzionario. Le scienze sociali ci permettono solo di individuare linee di tendenza. Solo i militanti che sono impegnati nello sforzo di comprensione totale degli avvenimenti possono dire, ma con elevate possibilità di errore, quando sia giunto il momento di intervenire. All'inizio sono pochi, talvolta uno solo.

Prendiamo l'esempio della Rivoluzione di Ottobre e di Lenin, il quale, dopo il ritorno in Russia, quando viveva ancora in clandestinità, aveva inviato una lettera al Comitato centrale del partito, in cui affermava che era giunto il momento di dare il via all'insurrezione. La proposta fu respinta il 15 settembre 1917. Però, il 10 ottobre, il Comitato centrale rovesciò la presa di posizione precedente e considerò maturo il momento dell'insurrezione. Questo esempio illustra come un intervento tempestivo abbia regalato la vittoria al partito bolscevico.

Ma ci sono casi, e sono molto numerosi, in cui l'occasione è lasciata passare. Einaudi nel 1953 intervenne sull'occasione della CED, che portò l'Europa vicina all'unità politica, e paragonò quell'occasione con quella, che si presentò alla fine del Quattrocento, di unificare l'Italia. Egli osservò che il periodo favorevole durò pochi mesi e costò la perdita dell'indipendenza per tre secoli.

Ciò che è impossibile nei momenti normali, quanto le istituzioni sono stabili, diventa possibile nei momenti di crisi del sistema. In queste circostanze, il nemico da sconfiggere è la tendenza a pensare secondo schemi mentali superati e ad agire come se si visse in tempi normali. Quando il sistema entra in crisi, considerare irrealistica l'ipotesi del cambiamento ha una conseguenza imperdonabile: predispone gli animi a lasciare passare l'occasione, qualora si presentasse.

\* \* \*

Sono state sollevate critiche alla tabella di marcia che colloca l'ipotesi di una Convenzione costituente prima delle elezioni europee del 2014, perché considerata non realistica. La stessa accusa è stata rivolta

all'ambizioso obiettivo di raccogliere un milione di firme per promuovere l'ICE.

Il fatto è che ciò che è impossibile in tempi normali, quando l'ordine costituito è stabile, diventa possibile quando quell'ordine entra in crisi. Nei momenti di crisi è realista chi punta al cambiamento. Nel celebre saggio sulla politica come professione, Max Weber ha scritto che “è confermato da tutta l'esperienza storica che il possibile non verrebbe raggiunto se non si ritentasse sempre l'impossibile”. L'aspetto più alto dell'impegno politico consiste nel continuo tentativo di fare diventare possibile ciò che è impossibile, nel fare diventare reali gli ideali.

Non dobbiamo dimenticare che, in presenza di una “crisi storica” delle istituzioni, la “crisi politica” precipita improvvisamente e giunge per i più inaspettata. Dobbiamo ricordare che Cavour nel 1857, alla vigilia della conclusione del movimento di unificazione italiana, aveva definito la nascita di uno Stato italiano una “corbelleria”?

Dobbiamo piuttosto citare il Presidente Napolitano, il quale, malgrado le sue grandi responsabilità istituzionali, ha mostrato il coraggio, di dire che la nostra ipotesi strategica rappresenta un esito possibile della crisi in corso. Il 1° marzo a Berlino egli ha concluso la Lecture Willy Brandt con questo interrogativo: “Si ritiene che possa raccogliersi, di qui alle elezioni europee del 2014, il consenso necessario per mettere in moto, attraverso la convocazione di una Convenzione ad hoc, il confronto su un nuovo Trattato costituzionale, su una vera e propria ‘Legge Fondamentale’ dell'Unione?” Se noi rispondiamo di sì a questa domanda contribuiamo a rendere possibile quell'ipotesi e rafforziamo lo schieramento delle forze che vogliono una Convenzione costituente. Invece, considerare irrealistica questa ipotesi avrebbe una conseguenza imperdonabile: predisporrebbe il nostro animo a lasciare passare l'occasione, qualora si presentasse.

In sintonia con questo atteggiamento mentale, credo si possa considerare realistica la nostra capacità di raccogliere, insieme a un grande schieramento di forze della società politica e della società civile, un milione di firme per l'ICE. Anche questa prospettiva ha acquisito un peso crescente, nell'indifferenza della maggior parte del Movimento, grazie all'impegno tenace di un pugno di militanti, che hanno viaggiato attraverso l'Europa per fare nascere comitati in altri paesi, per rendere credibile quella possibilità.

In conclusione, credo che una frase usata nel 1968 dagli studenti di Parigi riassume bene il nostro compito in questo momento: “Siate realisti, chiedete l'impossibile”.

# Relazione del Segretario

Franco Spoltore

## *1. Il MFE e il crollo degli equilibri del XX secolo*

Grandi trasformazioni sono in atto nel mondo, in Europa e in Italia. Trasformazioni che stanno modificando gli equilibri sociali, economici e politici su cui si è retta la civiltà nell'ultimo mezzo secolo. A livello mondiale stiamo assistendo ad un'inarrestabile redistribuzione del potere e della ricchezza tra i continenti. In Europa, laboratorio per oltre sessant'anni del più avanzato esperimento di affermazione della pace, del benessere e della democrazia a livello sovranazionale, la solidarietà ed il sentimento di condividere un destino comune si stanno pericolosamente incrinando negli e tra gli Stati. In Italia, un paese cruciale nel processo di unificazione europea, i sintomi della disgregazione politica e sociale hanno raggiunto livelli allarmanti e rischiano di avere delle drammatiche ripercussioni sulla salvezza dell'euro ed il proseguimento del processo di unità politica dell'Europa.

Le conseguenze di un prolungato cattivo governo del mondo e dell'Europa e dell'Italia ormai incombono sul nostro futuro. L'era delle mezze misure, dei rinvii, degli espedienti è finita. Dipende dalla politica affrontare queste trasformazioni e crisi in modo da riorientare in senso positivo le aspettative delle opinioni pubbliche, e dei giovani in particolare, promuovendo un progetto che renda credibile il perseguimento dei grandi valori dell'umanità, come la pace, la giustizia e l'egualianza, in un mondo in cui anche gli equilibri ecologici globali dovrebbero essere ormai governati a livello sovranazionale.

È nell'ottica di un difficile, ma indispensabile, rilancio del ruolo della politica e dello Stato nello sviluppo della civiltà, che il MFE deve agire e trovare le ragioni della sua esistenza e della continuazione del suo impegno a settant'anni dalla sua nascita.

Da dove cominciare se non dall'Europa per affermare questo ruolo? Da che cosa cominciare se non dal tentativo di sciogliere il nodo della contraddizione di aver creato, in un'area cruciale dell'economia, degli equilibri politici e del commercio internazionali, una moneta senza Stato?

Non si fa politica e non ci si occupa del futuro dei nostri paesi e del mondo se non si contribuisce a riempire questo vuoto europeo.

## 2. *Il MFE e la Campagna per la federazione europea*

Proprio per denunciare e cercare di superare queste contraddizioni il MFE ha rilanciato e condotto negli ultimi due anni la **Campagna per la federazione europea** a partire dalle città e regioni in cui è presente. In questo modo sono state coinvolte, sotto lo slogan di Cento città per l'Europa, decine di amministrazioni locali ed organizzazioni politiche, sociali e di categoria; almeno centocinquanta tra parlamentari europei e nazionali, e circa 6000 cittadini hanno sottoscritto gli appelli, le petizioni, e le dichiarazioni di impegno proposti dal MFE; migliaia di giovani delle scuole sono stati raggiunti attraverso le diverse iniziative di reclutamento e formazione avviate in vista dei seminari regionali e del seminario di Ventotene. Per non parlare del lavoro di propaganda e circolazione delle informazioni, dei comunicati e attraverso le diverse pubblicazioni, i nostri siti ed i vari canali Internet, che ormai ogni mese veicolano a decine di migliaia di persone le posizioni, le analisi, i commenti del MFE. Un lavoro che non sarebbe stato possibile senza l'impegno disinteressato e la collaborazione di decine e decine di militanti.

Questo è stato il modo attraverso il quale il MFE ha contribuito a sviluppare una Campagna popolare sulla necessità di fare la federazione europea e di affrontare il problema del rilancio dello sviluppo a partire dall'eurozona, con tutto quello che ciò implica in termini di bilancio autonomo aggiuntivo, potere fiscale, legittimità democratica del governo della moneta. Ma inutile nascondersi che scorrendo l'elenco delle principali iniziative fatte – che trovate nel sintetico resoconto biennale – si possono avere due atteggiamenti.

Si può provare delusione, se il termine di paragone di quanto abbiamo fatto, stiamo facendo e realisticamente possiamo fare sono le adunate oceaniche di piazza di vecchi e nuovi capi popolo; oppure le mobilitazioni di protesta promosse da movimenti sindacali o della società civile sui temi più diversi (ma sempre riconducibili ad elementi nazionali della conquista o della contestazione del potere).

Possiamo e dobbiamo essere orgogliosi del **granello di sabbia** che abbiamo portato, se consideriamo che **SOLO il MFE** ha tenuto sul terreno le parole d'ordine basate su di un indispensabile rovesciamento del punto di vista nazionale. Un punto di vista che, anche in questo grave momento di crisi, pervicacemente e ciecamente è stato sostenuto e riproposto attraverso la riproposizione di illusorie ricette essenzialmente nazionali, che sono state collocate, nella migliore delle ipotesi, in un quadro di cooperazione europea, nella peggiore, al di fuori dell'Europa

(la recente campagna elettorale italiana è stata l'ennesima prova di questo fatto).

Con ciò il MFE ha dimostrato di essere ancora in grado, dopo settant'anni, di promuovere, aggiornandolo al momento storico, l'obiettivo strategico che fu alla base della sua fondazione. E cioè, che mentre per le forze politiche ed i movimenti che sono entrati o stanno entrando nell'agone del potere politico nazionale l'obiettivo prioritario è "...provvedere in ogni singolo paese alla realizzazione dei fini che sono consoni coi valori supremi della nostra civiltà, e che solo come conseguenza ultima sorgerebbe, quasi spontaneamente, una situazione internazionale in cui i popoli si affratellerebbero", per il MFE "l'ordine di importanza degli obiettivi è esattamente l'opposto", perché "solo se si riusciranno a creare le strutture fondamentali della federazione europea la via sarà spianata per la realizzazione di tutti gli altri fini progressivi della nostra civiltà".

### 3. Il MFE, l'impegno politico e quello culturale

Dire e ripetere questa verità è necessario, ma non è ancora sufficiente.

È necessario perché, come ricorda Antonio Gramsci "la più trita verità non viene mai ripetuta abbastanza prima che diventi massima e stimolo all'azione negli uomini" (in *Odio gli indifferenti*, 1917).

Non è ancora sufficiente, perché la nostra forza e capacità d'azione non possono basarsi su alcuna risorsa materiale o di potere che non siano i nostri militanti e le nostre sezioni. Chi è iscritto da più tempo nel MFE sa che una delle preoccupazioni principali di Mario Albertini per cercare di tenere in vita su basi collettive l'esperimento avviato da Spinelli, risiedeva proprio nel creare le condizioni per dare solide basi culturali, oltre che politiche, ad un gruppo di uomini e donne in grado di sfidare la naturale tendenza ad accettare l'esistente e ad adeguarvisi per ottenere il successo e promuovere la propria carriera. Perché senza la capacità di "saper stare per sé medesimi", culturalmente oltre che organizzativamente e politicamente, per dirla con Machiavelli quando parla del compito degli innovatori, un Movimento come il MFE non resta a lungo sul campo. E non si contribuisce ad affermare o ad introdurre un elemento rivoluzionario nella storia, per quanto imperfettamente e imparzialmente questo possa avvenire, se la ricerca della massima comprensione possibile della natura delle contraddizioni che si vivono e dei rimedi per superarle, non diventa il metodo di lavoro, di elaborazione del pensiero e del modo di operare nel quotidiano (così Fran-

cesco Rossolillo in un convegno svoltosi a Milano nel 2002). Insomma, se l'autonomia non diventa una scelta di vita, se non di tutti gli iscritti, almeno per i militanti da cui dipendono le funzioni e gli strumenti vitali dell'organizzazione. È del resto solo sulla base di una solida e riconosciuta autonomia che si può svolgere un ruolo nella propria città, a livello nazionale ed europeo, ed essere considerati degli interlocutori credibili dagli altri attori della politica e della società civile. E che si può pretendere da ognuno di essi che ciascuno giochi il proprio ruolo.

Questa è la ragione per cui ci siamo dati la forma organizzativa di un Movimento, e non di un partito, di un sindacato, di un'associazione.

Ed è sempre per questo che per i federalisti, più che per qualsiasi altro militante politico, l'impegno culturale e l'approccio scientifico nel valutare i fatti e nell'elaborazione delle idee, e nella discussione, restano indissolubili dal fare politica. Un impegno che non a caso, unico esperimento noto nelle organizzazioni politiche, è tra i nostri vincoli statutari e trova nell'Ufficio del dibattito il primo canale di attuazione. Un canale che va salvaguardato, potenziato e, soprattutto, utilizzato appieno a tutti i livelli e non ridotto alla mera circolazione di contributi. Un canale che, nello scenario politico attuale – basta leggere gli statuti di altre organizzazioni ed associazioni, non ultimo il *non-statuto* del M5S – è preso in considerazione solo nel MFE. Del resto, chiunque abbia fatto o stia facendo una qualche esperienza di attività nel MFE o nella GFE sa bene qual è l'abisso in termini di preparazione e capacità non solo organizzativa, ma anche di analisi dei problemi, tra un militante federalista rispetto ad un'attivista formatosi nella cucina politica di altri movimenti o partiti.

Cultura, politica ed organizzazione si possono però coniugare solo nella vita politica attiva, quotidiana, della propria sezione, e attraverso l'analisi in comune delle principali grandi sfide di fronte alle quali ci troviamo: da quella che riguarda il futuro della politica, alla ri-definizione del rapporto Europa-resto del mondo nell'era della globalizzazione e della rivoluzione scientifica e tecnologica. Due temi sui quali qui possiamo solo soffermarci, ma su cui occorrerà tornare.

Sul futuro della politica il MFE ha molto da dire. Grazie agli archivi che sono o stanno per essere resi disponibili su Internet, tutti i militanti federalisti possono attingere ad una straordinaria tradizione di pensiero in proposito. Una tradizione che, per merito soprattutto di Mario Albertini e Francesco Rossolillo, ha anticipato di decenni il dibattito sulla democrazia partecipativa e militante; sulla necessità di affermare per tempo un sistema di autogoverno articolato a tutti i livelli; sul

rapporto tra territorio, istituzioni e sovranità; sul significato della sovranità popolare nell'ottica dell'unificazione del genere umano. Altro che le odierne banalità che circolano sul presunto carattere rivoluzionario della "google o twitter democracy"! Banalità che usano lo schermo della novità per mascherare e giustificare il dilettantismo, gli ammiccamenti al populismo e alla demagogia, tipici di qualsiasi Stato e società in crisi. Infatti, se sono diverse le forme attraverso cui questi fenomeni si sono manifestati e si manifestano nella storia, sono uguali i sintomi di malessere, di degrado e di deriva che preparano all'autoritarismo, all'entrata in campo degli uomini del destino di turno. Mettere in evidenza i limiti delle analisi che vengono fatte oggi sulla crisi; denunciare le colpe della politica e del mondo della cultura; indicare i rimedi. Questo è il compito del MFE.

Anche per quanto riguarda il rapporto tra l'Europa ed il resto del mondo nel XXI secolo, molti sono i contributi che sono stati, anche recentemente, elaborati nel MFE: si tratta di inquadrarli alla luce dei grandi mutamenti in corso in termini di equilibri geo-politici, economici e delle sfide globali. L'Europa deve infatti confrontarsi con una tendenza storica che va al di là del rischio del progressivo declino – in concreto, della prospettiva del peggioramento del livello di vita di chi vive in questa parte del mondo –, che riguarda il "ritorno alla norma" di un mondo in cui l'Asia torna ad avere un peso preponderante, come prima dell'avvento della rivoluzione industriale. Il *trend* è noto. Sono ormai gli stessi capi di Stato e di governo, come il Cancelliere tedesco Angela Merkel, a riconoscerlo. Nel XXI secolo l'India sarà lo Stato di dimensioni continentali più popoloso; la Cina quello con il più grande PIL; gli USA quello con il maggior PIL pro-capite (e con una ritrovata indipendenza energetica); mentre per esempio la Germania, il paese oggi economicamente più forte in Europa, rappresenterà non più dell'1% della popolazione mondiale, con tutto quello che ciò implica in termini economici, commerciali, militari ecc. I paesi europei, singolarmente, saranno insignificanti. Mentre l'eurozona, se in qualche modo riuscirà a sopravvivere, senza un governo non potrà essere presa in considerazione come interlocutore dagli altri grandi poli continentali. Il tutto in un mondo che non ha risolto il problema della proliferazione nucleare; che vede nascere sempre nuovi focolai di tensione. E che non cessa di armarsi. Nell'arco dell'ultimo decennio le spese militari sono diminuite in tutti i maggiori paesi europei (salvo la Gran Bretagna). Mentre sono aumentate (valori in dollari del 2011) del 60% negli USA; del 66% in India; dell'80% in Russia; del 90% in Arabia Saudita; del

170% in Cina (fonte IFRI, 2012, Revue Défense Nationale, Febbraio 2013).

Dipende solo da noi tenere viva la riflessione su questi grandi temi in un'ottica di unificazione politica dell'Europa e del genere umano. Dipende da noi sfidare, senza remore e ingiustificati sensi di inferiorità rispetto a presunti esperti ed intellettuali, un mondo della cultura, della politica e dell'accademia che, nel complesso, si è rivelato inadeguato e spesso incompetente sia nelle analisi sia nel proporre soluzioni.

#### 4. *Il MFE, l'Europa evidenza e l'Europa processo*

La comprensione delle radici della crisi della politica e della democrazia, e del nuovo rapporto che gli europei devono instaurare con il resto del mondo è strettamente collegata all'azione. Ma lo è solo nella misura in cui alle parole vengono fatti corrispondere e seguono dei fatti.

Oggi, alle parole di chi dice di voler più Europa, di volere un'altra Unione europea o addirittura di volere gli Stati Uniti d'Europa, quasi mai corrispondono comportamenti, politiche ed azioni conseguenti in ambito nazionale ed europeo. Alla propaganda sull'Europa – questo purtroppo è a volte vero anche nell'ambito delle organizzazioni federaliste ed europeiste, soprattutto al di fuori dell'Italia – non corrispondono mai, salvo nei momenti più acuti della crisi – e questo dovrebbe essere uno di questi momenti –, azioni coerenti per fare l'Europa che serve. Questo perché farla davvero significherebbe minacciare i poteri esistenti, e intraprendere delle battaglie che non si limitano a denunciare o respingere questa o quella decisione in campo nazionale o europeo.

Cosa significa dunque fare l'Europa oggi?

Per rispondere a questa domanda bisogna ancora una volta, come abbiamo già fatto in passato nei momenti cruciali, “non confondere ciò che è servito per compiere la marcia d'avvicinamento alla meta della federazione europea, con ciò che è necessario fare per concluderla” (Mario Albertini, *La difesa dell'Europa e il significato delle armi nucleari*, 1964). Questo implica tenere ben presente in ogni fase dell'unificazione europea la distinzione tra l'esistente – il quadro attuale con le sue regole –, e la natura del processo di unificazione – con le sue contraddizioni ed i necessari momenti di rottura del quadro istituzionale per progredire. Perché l'Europa si è fatta e si può fare solo se si tiene presente che, fino a quando non verrà realizzato un nucleo federale, le istituzioni che saranno state costruite prima di allora, saranno destinate ad essere instabili, a cambiare, a non restare fisse.

È dunque alla direzione di marcia e all'obiettivo del processo che i

federalisti devono continuamente mirare, non alle forme istituzionali in sé che di volta in volta vengono realizzate. Questo del resto è il grande insegnamento tattico-strategico, che ha delle profonde radici teoriche, che dobbiamo a Mario Albertini e che ha consentito al Movimento di sopravvivere anche senza e dopo Spinelli. Un insegnamento che implica scegliere, ogni volta, tra un' *Europa evidenza* ed un' *Europa progetto* ed il relativo quadro in cui far avanzare il processo.

Una scelta che non riguarda solo i federalisti, ma tutti gli attori in campo, dai Capi di Stato e di governo, alle istituzioni, ai partiti politici. Una scelta determinante per l'agire politico.

Un esempio può aiutare a chiarire questo aspetto della lotta per l'Europa. Prendiamo in considerazione quanto ha detto il Presidente della Repubblica francese François Hollande al giornalista di *Le Monde* A. Leparmentier: “L'Europa non ha fatto parte dei grandi dibattiti militanti a cui ho preso parte. Appartengo ad una generazione per la quale l'Europa è stata un' *evidenza* (corsivo mio), un dato, una questione che non si poneva in termini di un processo da compiere. Io l'ho guardata per quello che era: un insieme economico, agricolo, una zona di prosperità. Ad un certo punto l'ho identificata semplicemente con i Gloriosi Trenta [gli anni del miracolo economico francese, ndr]” (in *Ces Français, fossoyeurs de l'euro*, Plon, *Tribune Libre*, 2012). Questo modo di pensare descrive bene l'atteggiamento di chi detiene o aspira a detenere un pezzo di potere nazionale e ignora – in realtà, non si pone neppure il problema di vedere –, che sarebbe anche suo compito l'iniziativa e la scelta di fare l'Europa. Salvo poi doversene ricordare quando, sotto la spinta dei fatti e dell'emergenza, dovrà prendere delle decisioni che non avrebbe mai pensato di prendere o di cui prima negava la necessità. Gli esempi a questo proposito sono innumerevoli – non solo in campo francese. E alcuni di essi sono molto recenti, come ricorda sempre Leparmentier quando fa la cronaca delle drammatiche decisioni che furono prese nell'arco di poche settimane dai leader europei dell'eurozona nel mese che ha preceduto il varo del Fiscal compact alla fine del 2011 e le varie forme di fondi salva Stati.

I federalisti avrebbero potuto – potrebbero – agire e sopravvivere cedendo a questa tendenza? La risposta che hanno finora dato a questa domanda, dalla denuncia della beffa del Mercato comune negli anni cinquanta a quella più recente dell'inadeguatezza dell'Unione europea a ventisette, è inequivocabile. Cedere alla tentazione minimalista di limitarsi a seguire, accompagnare il corso delle cose senza svolgere alcun ruolo di iniziativa o di stimolo, e quindi a contribuire ad accettare

la conservazione dello *status quo*, significherebbe archiviare l'esperienza del Movimento.

Se dunque il ruolo dei federalisti resta quello di contribuire a portare a compimento il processo nel quadro in cui è oggi possibile e necessario farlo – non in un ipotetico e qualunque momento storico –, bisogna affermare nei fatti e nei comportamenti questa esigenza, nella consapevolezza della complessità del compito di fronte al quale ci troviamo oggi.

La situazione europea è oggi un vero e proprio groviglio istituzionale, come mettono bene in evidenza le tesi pre-congressuali del nostro Presidente. Ed è chiaro che da questa situazione non si uscirà senza la manifestazione di una forte volontà politica da parte innanzitutto di governi, parlamentari nazionali ed europei e partiti dei paesi dell'Eurozona. Non basteranno dei ritocchi o dei gadget istituzionali per imporre la svolta federale. Come non basterà la volontà politica senza il sostegno ed il coinvolgimento dell'opinione pubblica su un credibile progetto politico di rilancio europeo.

Un progetto che non può prescindere dalla constatazione che l'Unione a ventisette non può garantire un futuro di progresso e benessere per gli europei. Il suo stesso bilancio, comunque finisca il braccio di ferro tra Consiglio europeo e Parlamento europeo, è ormai palesemente destinato a rimanere inadeguato dal punto di vista sia della dimensione – persino il Parlamento europeo, nonostante il suo rifiuto alle decisioni del Consiglio, non ne mette in discussione l'ammontare – sia delle possibilità di legarlo a politiche fiscali e di sviluppo sovranazionali governate democraticamente a ventisette.

Abbiamo bisogno di un progetto che tenga ferma la barra sulla necessità di fare la federazione europea a partire dall'euro; di promuovere il rilancio costituente europeo coinvolgendo i cittadini nella elaborazione di una costituzione federale; di definire il quadro di governo democratico della moneta, dell'economia e del piano di rilancio dello sviluppo.

Ora, la Storia non ci offre alcun precedente o esempio di automatismo progressivo nella realizzazione della sequenza: Stati sovrani – Confederazione – Unione federale. Oltre sessant'anni di integrazione europea sono lì a confermarlo. Proprio per questo è necessaria la presenza e l'azione di un Movimento come il MFE che sottolinei in ogni momento la necessità di far nascere al più presto una federazione in una più ampia unione confederale. Gli elementi essenziali per imboccare questa strada e su cui proseguire la **Campagna per la federazione europea** oggi sono tre:

- la creazione di un bilancio aggiuntivo *autonomo* per l'eurozona, basato su una capacità fiscale propria;
- l'introduzione di un sistema di votazione differenziato in seno al Parlamento europeo in materia di bilancio, fiscale ed economica, tra i parlamentari appartenenti all'eurozona e tutti gli altri, per affermare sia il principio della legittimità democratica europea nel governo della moneta, del bilancio, fiscale ed economico, sia il legame diretto tra cittadini e governo federale;
- il coinvolgimento dei rappresentanti dei cittadini attraverso un metodo democratico costituente, nella elaborazione della costituzione federale.

Far entrare questi elementi nel dibattito del processo costituente; contribuire a sciogliere i nodi dell'efficacia e della democraticità del futuro sistema di governo dell'unione federale dell'eurozona (e del suo rapporto con le istituzioni della più ampia unione europea, anche in funzione dell'esito del confronto con la Gran Bretagna): queste sono le sfide politiche di fronte alle quali ci troviamo.

In ogni caso, solo se riusciremo a far convergere tutte le iniziative ed azioni che promuoveremo su questo terreno – questo è il ruolo catalizzatore di una Campagna –, avremo la possibilità di coinvolgere e mobilitare altre forze sull'obiettivo strategico della federazione. Il resto non dipenderà solo da noi. Ma da un lato da come e se si manifesterà l'occasione – la prossima inevitabile crisi – per costringere chi pensa all'Europa come ad un'evidenza a considerarla come un progetto. E dall'altro lato dipenderà anche da come e se nel frattempo l'Italia sarà ancora un interlocutore valido e un soggetto positivo nel quadro europeo. Per questo l'orizzonte temporale entro il quale governi, istituzioni, partiti e MFE possono pensare di sviluppare le loro iniziative ed azioni non può andare al di là della scadenza delle elezioni europee del 2014. Collocare il varo di progetti di unificazione oltre questa data, dopo il 2015 o addirittura dopo il 2018 come propongono alcuni, è un azzardo politico, oltre che economico e monetario.

È dunque in questa ottica che dobbiamo promuovere una nuova fase della **Campagna per la federazione europea**. Per creare nuovi Comitati ai vari livelli e far lavorare di più quelli che già esistono; promuovere convenzioni con forze politiche, sociali e cittadini; costituire Comitati europei, ivi compreso quello per il lancio di una ICE per lo sviluppo sostenibile, su cui far lavorare e convergere sugli obiettivi strategici che ci prefiggiamo di raggiungere grandi organizzazioni al di fuori dell'Italia; coordinare la nostra azione con quella delle altre se-

zioni dell'UEF, della JEF e del Movimento europeo, in modo da favorire sia una maggiore penetrazione delle nostre proposte in altri movimenti, partiti e presso parlamentari e governi, sia contatti diretti con questi movimenti, partiti, parlamentari e personalità; reclutando e formando nuovi militanti, soprattutto giovani, senza i quali il MFE non ha futuro.

### *5. La sfida organizzativa*

La situazione è oggi così grave e complessa che non sappiamo se siamo alla vigilia di una primavera o di un inverno politico per il nostro paese, per l'Europa, per noi stessi. Per questo bisogna innanzitutto fare quel che settant'anni di vita ci hanno insegnato: resistere moralmente, culturalmente, politicamente ed organizzativamente in un'Europa che è tuttora ostile al superamento della dimensione nazionale dello Stato. In un'Europa in cui, come aveva previsto Altiero Spinelli nel Manifesto di Ventotene (1941) e come avrebbe spiegato più tardi Mario Albertini (1993), la crisi delle ideologie e dello Stato hanno inevitabilmente portato alla crisi politica e morale dei partiti e delle istituzioni nazionali, soprattutto nei paesi più deboli. Crisi che si è aggravata e si sta ulteriormente aggravando nella misura in cui anche i cosiddetti "partiti non partito", i movimenti antisistema, come i Verdi, i Piraten e ora il M5S, nella migliore delle ipotesi si integrano nella politica nazionale, nella peggiore mirano semplicemente allo smantellamento del sistema esistente senza proporre alcuna alternativa. Il risultato è da un lato la distruzione dell'organizzazione dei partiti tradizionali, e quindi della sede in cui avviare la formazione di una classe dirigente a cui stia a cuore collegare la soluzione dei problemi della società con il perseguimento di certi valori; dall'altro lato la fuga dalla realtà di chi pensa che la politica non implichi una certa forma di organizzazione e che la definizione di una linea politica possa ridursi ad un sondaggio permanente online e alla ordinaria amministrazione. Per contro i movimenti della società civile e le ONG non offrono ancora modelli organizzativi più validi.

Questi movimenti non si pongono infatti il problema della rivoluzione in campo politico (tutt'al più si pongono il problema della rivoluzione dei consumi, dei costumi, delle coscienze o nel campo della tutela di certi diritti ecc.). Essi non hanno bisogno di una politica basata sul reclutamento e la formazione dei militanti: ad essi bastano degli attivisti sparsi nei vari paesi e, anche quando si pongono il problema di dotarsi di una propria militanza, non si pongono quello dell'autonomia

culturale e politica. Il loro obiettivo, su scala nazionale ed internazionale, è quello di mantenere una struttura minima capace di suscitare, o di sfruttare, l'indignazione dell'opinione pubblica contro la miopia dei governi nell'affrontare le innumerevoli contraddizioni del mondo d'oggi. Ed è interessante notare che sul piano organizzativo il livello internazionale di questi movimenti si caratterizza di solito per la sua profonda antidemocraticità (la strategia è decisa dagli uffici di segreteria internazionale piuttosto che da organi rappresentativi degli aderenti; le parole d'ordine e le campagne sono un susseguirsi di inviti alla mobilitazione, soprattutto via Internet). Nella migliore delle ipotesi queste organizzazioni cavalcano la protesta, o forniscono qualche contributo sul fronte degli aiuti umanitari. Anche quando mobilitano milioni di individui in campagne ecologiste, pacifiste e a favore di alcune cause, non sono però in grado di esprimere una politica alternativa a quella degli Stati, perché in definitiva accettano il quadro di potere esistente. Così, possono gridare NO all'inquinamento, NO alle bombe, NO alla povertà SI' a questo o quel diritto e raccogliere facilmente i consensi dell'opinione pubblica, ottenere dei successi momentanei, dopodiché vengono riassorbiti dalla politica nazionale – come i Verdi in Europa – oppure si disperdono in una miriade di organizzazioni – come il movimento pacifista degli anni ottanta –; oppure ancora, devono legarsi sempre più alle politiche dei governi, tradendo in definitiva la loro natura non governativa; oppure finiscono per svolgere il ruolo di apripista di fenomeni di degenerazione della politica.

Tutto questo per dire che se da un lato il MFE deve continuare ad avere un rapporto ed un dialogo molto stretto con tutti i soggetti della politica e della società – fare politica significa questo –, dall'altro lato non deve sottovalutare né la profondità della crisi della politica, né la natura dei suoi interlocutori, né l'importanza di aver mantenuto e di dover mantenere un'organizzazione che da un lato ha nella sezione e nei militanti i suoi gangli vitali e, dall'altro, inquadra, per quanto imperfettamente ed inadeguatamente, il suo impegno politico ed organizzativo in un ambito sovranazionale: nella JEF, nell'UEF e nel WFM. Ebbene, per noi la partecipazione alla vita di queste strutture è un obiettivo in sé della strategia federalista: al di fuori del quadro organizzativo sovranazionale federalista, che credibilità avrebbero le azioni, anche brillanti, sviluppate su questo o quel fronte nazionale? Che prospettive di influenza organizzativa avremmo su scala mondiale con il World Federalist Movement se lasciassimo la JEF e l'UEF a se stesse?

Il consolidamento della dimensione sovranazionale dell'organizza-

zione della lotta federalista rappresenta una sfida permanente, ma indispensabile per il MFE. Una sfida che nessun altro partito o movimento ha finora mai tentato seriamente. In ogni caso, vale per la vita dei movimenti quel che vale per la vita degli Stati e delle società e che troviamo ben riassunto in questo monito di Jean Monnet: “La vita delle istituzioni è più lunga rispetto a quella degli uomini e le istituzioni possono in questo modo, se sono ben costruite, accumulare e trasmettere la saggezza delle generazioni che si sono succedute”. Dove l’accento cade evidentemente su *“Se sono ben costruite...”*

La dimensione organizzativa europea è per noi il banco di prova per dimostrare la possibilità di tenere in vita un movimento che persegue un obiettivo sovranazionale di non immediata realizzazione, con una struttura democratica. L’UEF, come la JEF, con tutte le sue contraddizioni ci ricorda infatti quotidianamente le difficoltà che bisogna superare per condurre la battaglia federalista, e rappresenta il contesto più affidabile per testare le possibilità d’azione. D’altro lato, senza questo legame sovranazionale, che differenza ci sarebbe sul piano delle prospettive d’azione tra il MFE ed una qualsiasi ONG? Inoltre, se è difficile attuare una politica dei militanti a livello dell’UEF non possiamo farci delle illusioni sulle ONG. Non dobbiamo infatti confondere *le potenzialità* e le energie mobilitabili nell’ambito dei nuovi movimenti con *le reali possibilità* di trasformarli in organizzazioni federaliste prima che la federazione come modello di nuovo Stato si sia affermato nei fatti in Europa.

Si tratta di una sfida difficilissima da vincere. Ma non è prendendo delle scorciatoie che possiamo sperare di contribuire ad introdurre il nuovo nella Storia. Cedere alla tentazione di agire in Europa e nel mondo come una moltitudine di piccoli Spinelli o Albertini *in pectore*, ammesso e non concesso che tra noi ce ne siano, significherebbe fare la fine delle lanterne di pirandelliana memoria, dove c’è “chi va di qua, chi di là, chi torna indietro, chi si raggira; nessuna più trova la via: si urtano, s’aggregano per un momento in dieci, in venti; ma non possono mettersi d’accordo, e tornano a sparpagliarsi in gran confusione, in furia angosciosa” (Pirandello, in *Il fu Mattia Pascal*). Ricordo questo perché, sottovalutare l’importanza del ruolo dell’organizzazione e dell’impresa collettiva nel fare politica, pensare di gestirla alla bella e meglio con strutture improvvisate, porterebbe, nella migliore delle ipotesi, solo a degli effimeri momenti di gloria e visibilità personali. E poi, una volta spentesi le lanterne, che ne sarebbe del federalismo organizzato come soggetto autonomo di lotta e del suo patrimonio politico

e culturale? Quale futuro lasceremmo ai nostri giovani?

Per questo dobbiamo prestare la massima attenzione al modo in cui sono organizzate la nostra vita interna, la gestione, l'elaborazione e la formazione del pensiero e della linea politica del Movimento. Su questo terreno ci giochiamo il futuro. Per questo ogni iscritto è chiamato ad assumersi le proprie responsabilità sia nel promuovere un'approfondita analisi sulla natura della sfida organizzativa e degli Statuti; sia nel contrastare operazioni di demagogica omologazione organizzativa del MFE ad altri movimenti. Il tutto magari dietro l'alibi secondo cui si dovrebbe cambiare per cambiare, oppure nell'illusione di potersi fare movimento di massa ben visibile. Cosa questa mai accaduta storicamente ad un movimento rivoluzionario prima che una rivoluzione avesse introdotto nella storia il suo germe innovatore. Perché se la propaganda e il modo di fare propaganda sono importanti per fare politica, è stata sempre l'occasione a rendere ben visibile e possibile la propagazione del messaggio rivoluzionario su scala inimmaginabile, non tanto l'intensità della forza propagandistica in sé. A questo proposito serve sempre ricordare il commento di Trotsky al successo della rivoluzione bolscevica: "La povertà dei mezzi di cui disponeva la nostra agitazione era evidente. Come dunque, con un apparato così debole, e stante il numero insignificante delle tirature di stampa, le nostre idee e parole d'ordine si sono potute imporre? Il segreto dell'enigma è molto semplice: le parole d'ordine che corrispondono al bisogno acuto di un'epoca si creano da sole mille canali. L'ambiente rivoluzionario, portato all'incandescenza, si distingue per un'alta conducibilità delle idee" (in *Esame tecnico della lotta per l'Europa*, 1959, p.24, di Mario Albertini). Ora, nonostante i nostri deboli mezzi, siamo indubbiamente messi meglio del movimento descritto da Trotsky; e non siamo nella condizione di dover agire nella clandestinità (come peraltro fu costretto a fare anche il MFE alle sue origini). Ma siamo tuttora nella fase di preparazione del *momento dell'incandescenza*. Come, se e con quale Movimento vivere questa fase, dipende solo da noi.

In conclusione, quello che mi sembra incontestabile è che il futuro del MFE dipende tuttora: a) dalla capacità di mantenere l'unità tra pensiero ed azione, aprendosi senza alcun timore reverenziale al dibattito, al confronto e, quando possibile, alla collaborazione con gli altri soggetti della vita politica e sociale; b) dalla volontà e dalla capacità di formare militanti che credono nella necessità di tenere in vita gli ambienti organizzativi necessari all'attuazione della linea politica, dalla sezio-

ne all'UEF; c) dal saper sviluppare e tenere sul campo la Campagna per la federazione europea con gli strumenti richiesti dal quadro e dalle occasioni che si presentano.

Come ricordava Albertini “nel federalismo, diversamente dai partiti, niente cade dal cielo. Il federalismo ha una sola forza: quella che gli danno i suoi militanti con il sacrificio del loro tempo e del loro danaro, con la capacità di battersi buttandosi nella lotta. Ma nei momenti gravi della storia questa forza può contare più di ogni altra”.

Questo è uno di quei momenti. Questo è il nostro tempo. Il tempo in cui la storia del Movimento federalista europeo deve e può continuare.

1<sup>a</sup> Commissione  
*I problemi della Federazione nell'Unione*

---

## **Le lezioni e le opportunità scaturite dalla crisi**

Roberto Castaldi

### *Premessa*

La crisi attuale costituisce una situazione sostanzialmente pre-rivoluzionaria in cui si aprono possibilità di azione e di avanzamento impossibili in precedenza e richiede una riflessione per trarne degli insegnamenti anche sul piano delle modalità d'azione in parte diverse dal passato.

### *1. Il quadro*

La posizione britannica emersa negli ultimi mesi conferma ancora una volta l'impossibilità di procedere verso la Federazione europea con la Gran Bretagna, e indica la necessità della rottura. Allo stesso tempo, l'evoluzione della crisi ha mostrato la capacità di attrazione dell'eurozona, individuando *empiricamente* e non teoricamente il quadro dei Paesi intenzionati a procedere nell'integrazione europea, accettando significative limitazioni di sovranità.

In sostanza la rottura si è manifestata con i Trattati del Meccanismo Europeo di Stabilità e del *Fiscal Compact* che sono stati firmati da 25 dei 27 Stati Membri. Nonostante il carattere intergovernativo del MES, esso può essere suscettibile di un'evoluzione in senso federale come messo in evidenza in varie occasioni da Domenico Moro. Il secondo comporta una significativa limitazione della sovranità nazionale in materia di bilancio, e pertanto può essere un indicatore affidabile rispetto agli Stati che, messi alle strette, non possono rinunciare a procedere con gli altri verso una maggiore integrazione.

Potrebbe stupire che si sia arrivati a una rottura su un progetto insufficiente e intergovernativo, che certo non costituisce in sé un'avanguardia federale. Ma l'elemento decisivo che ha portato a questo risultato è che tali accordi erano percepiti come essenziali per la sopravvivenza dell'Euro. Quando in gioco c'è la sopravvivenza del nocciolo duro dell'integrazione europea, quelli sono i Paesi che non possono sfi-

larsi. La sfida è fare in modo che un governo federale europeo sia percepito come l'essenziale per la sopravvivenza dell'Euro.

Infine, questi due trattati costituiscono un precedente fondamentale rispetto alla rottura del tabù dell'unanimità. Non solo sono stati firmati da 25 Paesi, ma l'entrata in vigore è prevista alla ratifica di 12 Paesi dell'Eurozona, ovvero una minoranza dei firmatari, ma che costituiscono i 2/3 dell'Eurozona. Questo va valorizzato e richiamato per indicare che anche le future riforme andranno fatte superando l'unanimità. In sostanza indicano che è possibile realizzare un nucleo federale dentro l'Unione, che è molto più semplice che farlo fuori dall'UE.

## 2. Alcuni insegnamenti della crisi

Il primo insegnamento è la conferma che i governi nazionali da soli prendono solo e sempre vie intergovernative. I governi non sono in grado di fare la federazione, nemmeno in una crisi potenzialmente esistenziale, nemmeno se si pongono l'obiettivo dell'Unione politica possono realizzarla se non in forma intergovernativa.

La seconda lezione riguarda l'identificazione del percorso e dei *potenziali* alleati, da cui discende la necessità di concentrare su di loro la pressione perché diventino effettivi alleati. La crisi ha prodotto un parziale risveglio delle istituzioni europee – oltre alle iniziative intergovernative dei governi.

La Commissione ha prodotto il suo *blueprint*, poi annacquato un poco nel documento dei Quattro presidenti che individuando la necessità di una “fiscal and borrowing capacity” va nella direzione corretta, sebbene preveda tempi lunghi e sia largamente insufficiente sul fronte della legittimità e dell'*accountability* democratica.

Rispetto al tema del bilancio abbiamo assistito ad un sussulto del Parlamento, che coincide anche con l'avvicinarsi delle elezioni europee. Resta da vedere se alle parole pro federazione del Gruppo Spinelli seguirà una concreta iniziativa politica. Ma la questione per noi è cosa possiamo fare per spingerlo a battersi. Sapendo al contempo che si tratta di un importante termometro rispetto alla classe politica più europeista, e che quindi se non siamo in grado di convincere loro, certo non potremo convincere altri, ideologicamente molto più ostili ad uno sbocco federale.

I partiti europei si stanno attrezzando per arrivare alle elezioni europee con dei candidati alla presidenza della Commissione e dei programmi di governo rispetto a come superare la crisi. La politicizzazione delle elezioni europee, e una maggiore partecipazione popolare alle stesse sono di fondamentale importanza in questa fase per riavvicinare

i cittadini all'Europa e per dare il segnale alle classi politiche e ai governi in tutti i Paesi che c'è un consenso ed una consapevolezza diffusa che la risposta alla crisi passa da una maggiore integrazione.

### 3. *Una strategia umile e convergente*

Le crisi rivoluzionarie possono prendere svolte improvvise ed è impossibile prevederne in anticipo lo sviluppo e capire quali attori e quale strumento potrà rivelarsi decisivo. Abbiamo visto come diversi attori si siano risvegliati a causa della crisi, e la storia del processo di unificazione mostra che in diverse fasi ognuno di essi ha saputo/potuto giocare un ruolo decisivo, per cui non è possibile identificare *a priori* un interlocutore privilegiato, ma è necessario mobilitare il consenso e incanalarlo verso ciascun attore perché faccia la sua parte. Da questo punto di vista dobbiamo cogliere tutte le opportunità che la crisi ci offre affinché si creino tante spinte convergenti verso una maggiore integrazioni tali da poter aprire un cantiere costituente che coinvolga tutte tali istanze e tali attori, e che quindi abbia forme democratiche e inclusive, tali da impedire risultati meramente intergovernativi.

Da quanto detto sopra segue l'opportunità di chiedere al Parlamento Europeo e al Gruppo Spinelli di perseverare nell'impegno a modificare le prospettive finanziarie pluriennali e per la creazione di vere risorse proprie europee, e di procedere con un'iniziativa per una riforma organica dei Trattati e l'avvio di una Convenzione costituente, finalizzata alla creazione della Federazione europea a partire dall'Eurozona e aperta agli Stati disponibili (alla luce delle lezioni offerte dalla crisi rispetto al quadro degli Stati disponibili).

Di proporre al Parlamento Europeo ed ai parlamenti nazionali, *in primis* a quello italiano, di promuovere delle assise interparlamentari o congresso costituente, come momento di avvio di un vero processo costituente europeo finalizzato alla realizzazione della federazione europea, a partire dall'Eurozona, e aperta agli altri Stati disponibili. Si tratta di un'istanza di pressione formidabile e che non può che ribadire la necessità di adeguati meccanismo di *accountability* democratica per i nuovi meccanismi di governo europei, necessari a bilanciare il trend intergovernativo delle risposte alla crisi sviluppate finora.

Di invitare tutti gli Stati dell'Eurozona ad aderire alla Tassa sulle transazioni finanziarie, i cui proventi dovrebbero costituire un embrione di bilancio dell'Eurozona, in vista della creazione di un Bilancio e di un Tesoro europeo finalizzati al lancio di un grande Piano di rilancio sostenibile dell'economia europea, rispetto al quale l'azione dell'ICE

può costituire lo strumento di mobilitazione fondamentale, finalizzato non solo alla presentazione formale della proposta, ma alla creazione di una vasta alleanza con le forze economiche, sociali e della società civile da sfruttare più ampiamente nel quadro del processo costituente.

Di pungolare i partiti europei a presentarsi alle prossime elezioni europee del 2014 con propri candidati alla Presidenza della Commissione e programmi di governo europeo, fornendo una chiara visione dell'Europa che vogliono e delle riforme costituzionali necessarie a realizzarla.

#### *4. L'inversione del contesto: la priorità della mobilitazione*

Si è rovesciato il contesto nel quale l'azione federalista si è manifestata per decenni. Oggi le istituzioni europee hanno un'idea di dove bisognerebbe andare, i governi concordano sulla necessità di una maggiore integrazione – pur offrendo ricette intergovernative – ma c'è una reticenza generale causata dalla percezione che i cittadini sono contro l'Europa. L'ascesa di movimento populistici in vari Paesi, molti dei quali dichiaratamente anti-europei, viene interpretata non come il segnale della crisi dello Stato nazionale, ma del consenso europeista.

I federalisti non possono più solo proporre le loro soluzioni alla classe politica, presentandosi come gli interpreti più consapevoli di un diffuso consenso europeista nell'opinione pubblica. Dobbiamo prendere atto di questo mutamento e farci carico di una rinnovata riflessione sui nostri modelli organizzativi e d'azione per riuscire ad essere strumenti di mobilitazione di consenso.

Il problema non è tanto riflettere sugli aspetti tecnico-giuridici da affrontare per arrivare all'obiettivo – ad esempio che il PE si possa riunire in composizione ristretta come Parlamento dell'Eurozona se c'è la volontà politica è facile, basta riunirne uno a Bruxelles e l'altro a Strasburgo e così si risolve anche quell'annoso problema. Gli uffici giuridici delle istituzioni europee sono in grado di trovare ogni formula tecnica adeguata: il nodo è creare la volontà politica.

Ne consegue la priorità della mobilitazione nell'azione federalista. L'Europa è al centro del dibattito, anche se spesso in modo sbagliato. Ma si è creato uno spazio di dibattito pubblico sull'Europa che ci offre nuove opportunità d'azione. Oggi è possibile riuscire a passare sui media – ad esempio in Toscana è partita una rubrica mensile sul Tirreno e siamo stati invitati in trasmissioni di TV locali – ma anche sfruttare bandi europei e non solo per riuscire a promuovere iniziative ed eventi di grande portata.

La manifestazione di Firenze dell'11 maggio nel quadro del Festi-

val d'Europa deve rappresentare l'avvio di questa nuova stagione di mobilitazione. La prima occasione offerta da un contesto propizio – sia il dibattito europeo su come uscire dalla crisi, sia il contesto locale specifico del Festival d'Europa – per lanciare alla classe politica italiana ed europea il messaggio che gli europei si rendono conto che dalla crisi si esce solo con più Europa, con un governo federale dell'economica, con la federazione europea. E nel contesto di questa nuova fase della campagna per la Federazione europea che va collocata l'ICE, che non esaurisce la campagna, ma che può rappresentarne l'azione-quadro, ma che richiede un'attenta e minuziosa preparazione per poter partire con effettive possibilità di successo.

### *Postilla*

In Europa si sta sviluppando un dibattito sul tema dell'unione delle presidenze del Consiglio Europeo e della Commissione e sulla possibilità di prevedere l'elezione diretta dell'eventuale Presidente dell'Unione che ne discenderebbe. Tradizionalmente c'è nel MFE un ampio consenso per una forma di governo parlamentare della federazione europea in costruzione. Già prima, ma certamente dopo il Trattato di Lisbona – che prevede che il Presidente della Commissione sia eletto dal Parlamento su proposta del Consiglio Europeo che deve tenere conto dei risultati delle elezioni europee – un'evoluzione in questo senso è possibile. Ma le elezioni del 2014 costituiscono a mio avviso l'ultima chiamata per i partiti europei: se di fronte a una crisi non riescono a dar vita a una lotta politica europea significa che il meccanismo istituzionale parlamentare non crea un incentivo sufficiente.

Sebbene a livello teorico un sistema parlamentare mi sembri più confacente alla pluralità linguistica e culturale dell'Europa, credo sia meglio un governo europeo anche in forma presidenziale, all'assenza di un governo europeo. Un sistema presidenziale con elezione diretta costringe i partiti ad una lotta politica, in forme diverse secondo il meccanismo elettorale prescelto naturalmente, che può favorire la creazione di coalizioni pre-elettorali o meccanismi come l'apparentamento al secondo turno, in caso di un sistema a due turni. Una simile scelta avrebbe probabilmente il vantaggio di essere più facilmente accettata in Francia, essendo quella vigente. E proprio l'eterogeneità linguistica e culturale sarebbe comunque un utile antidoto ad un'eccessiva personalizzazione della politica europea. In ogni caso un dibattito è aperto in Europa su questo tema e sarebbe opportuno rifletterci nuovamente anche nel quadro delle organizzazioni federaliste.

## **Il ruolo del Parlamento europeo, dei Parlamenti nazionali e della società civile nella rifondazione dell'Unione europea**

Pier Virgilio Dastoli

Dopo il tentativo di fare un salto verso un sistema di tipo federale attraverso il mandato all'Assemblea *ad hoc* (1952-1954) promosso da Alcide De Gasperi su suggerimento di Spinelli, l'iniziativa più ambiziosa e coerente con la visione federalista è stata compiuta ancora da Spinelli e dal progetto di trattato approvato dal PE (1982-1984). Il progetto prevedeva fra l'altro la trasformazione della Commissione in governo dell'Unione, il potere legislativo e di bilancio del PE su un piano di uguaglianza con il Consiglio, la cittadinanza dell'Unione, la fine del metodo dell'unanimità nel Consiglio dopo un periodo transitorio di dieci anni, l'applicazione differenziata delle leggi, il primato del diritto dell'Unione e la sua personalità giuridica, l'attribuzione all'unione di competenze esclusive e concorrenti secondo il principio di sussidiarietà, la protezione dei diritti fondamentali sulla base di un sistema autonomo rispetto a quello della Convenzione di Roma sui diritti dell'Uomo e le libertà fondamentali, una procedura speciale di entrata in vigore e di revisione costituzionale per consentire a una maggioranza di paesi e di popoli di procedere nonostante l'opposizione di una minoranza di paesi membri.

E' noto che il progetto del PE ha ispirato una parte importante delle modifiche apportate ai trattati istitutivi dal 1987 (Atto Unico) al Trattato di Lisbona (2007).

Nonostante alcune innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona innestando nel trattato di Nizza parti importanti della Costituzione europea (2004), l'Unione è stata incapace di rispondere alla crisi finanziaria scoppiata al di fuori di essa nel 2007 e, cioè l'anno della firma dello stesso Trattato di Lisbona, nessun passo in avanti è stato fatto in direzione di una maggiore integrazione di tipo federale ("un'unione sempre più stretta"), molti articoli del Trattato sono rimasti inattuati, il ruolo dell'Unione europea nel mondo si è andato ulteriormente erodendo ed è cresciuto parallelamente il sentimento di sfiducia dei cittadini nei confronti della democrazia rappresentativa a tutti i livelli.

Essi sono sempre più convinti che l'affermazione secondo cui le politiche di austerità sono una condizione necessaria (seppure non suf-

ficiente) per uscire dalla crisi o dalle crisi è profondamente sbagliata perché l'austerità è stata decisa e applicata in modo unilaterale e senza alcun criterio di gradualità.

Insieme a un numero crescente di economisti (significativa l'auto-critica di esponenti autorevoli del FMI), i cittadini europei sembrano così esprimere un giudizio fortemente negativo degli atti compiuti dall'Unione negli ultimi anni e in particolare il c.d. *fiscal compact* mentre viene ampiamente contestato dalla dottrina il modello istituzionale intergovernativo che è stato all'origine delle decisioni del Consiglio europeo.

Il rapporto di fiducia reciproca fra gli Stati membri dell'Unione si è progressivamente indebolito fino a scomparire e l'insieme del sistema monnettiano si è frammentato mostrando che il "meccanismo" (com'è stato chiamato da Delors) non funziona più.

Alla differenziazione, che ha consentito in passato di fare alcuni significativi passi in avanti - nel quadro di un dibattito non nuovo ma che risale fino agli inizi degli anni '70 - come per la libera circolazione delle persone (Schengen), la dimensione sociale (protocollo sociale), la prevenzione dei reati (trattato di Pruem), la moneta unica (Uem) con strumenti adottati indipendentemente dal metodo delle cooperazioni rafforzate, è seguita una frammentazione inefficace e confusa del quadro unitario in particolare nel settore economico, monetario e finanziario.

Basti pensare che il c.d. *fiscal compact* è stato firmato da venticinque paesi membri e che alla fine di febbraio 2013 era stato ratificato da tredici paesi su diciassette dell'Eurozona (paesi in) e da quattro paesi al di fuori dell'Eurozona di cui tre pre-in e uno out (la Danimarca), che il patto Europlus è stato firmato da ventitré paesi e che l'Eurozona è composta da diciassette paesi e lo sarà di diciotto nel prossimo gennaio e di oltre venti entro il 2020.

Nonostante una generica opinione diffusa, nessuno di questi *cluster* rappresenta un nucleo di stati coeso dal punto di vista politico, economico e sociale e da nessuno di questi *cluster* è partita l'iniziativa di andare al di là dell'integrazione settoriale verso un'integrazione più ampia. L'esempio più significativo è stato dato dal dibattito sulle prospettive finanziarie pluriennali dove l'apparente coesione fra gli Stati dell'Eurozona o, peggio, del *fiscal compact* e del patto europlus si è dissolta come neve al sole e l'idea di un bilancio dell'eurozona è durata lo spazio di un mattino ed è stata rapidamente tolta dall'ordine del giorno. Né appaiono segnali politici per indicare che essa possa essere rilanciata da questo o quel governo europeo o dalla Commissione o dal

Presidente del Consiglio europeo ed è chiaramente osteggiata dal PE essendo a tutti chiaro che essa potrebbe solo nascere o con una modifica dei trattati o con un trattato intergovernativo come il *fiscal compact*.

Molti dicono che la situazione potrebbe cambiare dopo le elezioni tedesche del prossimo 22 settembre ma il dibattito interno nella Repubblica federale mostra squarci di crescenti chiusure (la creazione di un partito anti-europeo in funzione anti-Merkel, l'ostruzionismo populista della SPD sull'aiuto a Cipro) piuttosto che aperture, com'è emerso anche recentemente nell'incontro italo-tedesco di Roma dello scorso 2 marzo.

Dopo anni di silenzio assordante, il PE ha reagito per ora rumorosamente contro l'accordo di bilancio anche rispondendo a un appello lanciato dal Movimento Europeo internazionale, ma non ci sono certezze sul fatto che questa reazione possa trasformarsi in un formale voto di rigetto nella prossima sessione di luglio.

Se sulla questione di bilancio non ci sono certezze, appare invece certo che non vi sia nel Parlamento una maggioranza pronta a far uso dell'articolo 48.4 del trattato di Lisbona per chiedere la convocazione di una Convenzione e tantomeno di una Convenzione "costituente" o "costituzionale" (secondo un improprio e discutibile ossimoro) per andare al di là del trattato di Lisbona prima delle elezioni europee del 22-25 maggio 2014.

Né dal Consiglio europeo di fine giugno 2013 né da quello prossimo di metà dicembre (che sarà dedicato a un rituale quanto inutile dibattito sulla difesa europea) né infine dal prossimo Consiglio europeo informale del 24-25 ottobre potranno venire atti di discontinuità rispetto alla chiusura decisa nella riunione del Consiglio europeo dello scorso dicembre. Del resto, il Presidente del Consiglio europeo Van Rompuy ha colto l'occasione di un suo viaggio a Londra per affermare la sua contrarietà a qualunque modifica dei trattati.

Restano le flebili speranze che taluno nutre verso la Commissione europea dopo l'exploit quasi-federalista di José Manuel Barroso nel suo discorso sullo Stato dell'Unione del settembre 2012 ma la Commissione ha già annunciato che metterà sul tavolo delle istituzioni un *blue print* su modifiche a medio termine del trattato solo alla vigilia della fine dell'attuale legislatura.

Restano infine i recenti segnali provenienti dal lavoro avviato da Andrew Duff nel Gruppo Spinelli su un progetto inizialmente e impropriamente chiamato "Fundamental Law" – ed ora più correttamente "Towards a Fundamental Law" –, che di fatto rappresenta un progetto

di modifiche puntuali al Trattato di Lisbona (TUE e TFUE) con alcuni importanti passi in avanti come la modifica dell'art. 48 e l'introduzione del referendum pan-europeo. Come si sa, Duff prevede tempi lunghi per la revisione del trattato con un calendario che coincide – curiosamente ? – con quello indicato da David Cameron: convenzione nel 2015-2016 e ratifiche nazionali nel 2017-2018.

Appare evidente da quest'analisi e soprattutto dall'evoluzione negativa dello stato delle opinioni pubbliche nazionali che le organizzazioni federaliste devono riflettere attentamente prima di precisare le loro scelte tattiche e strategiche.

In particolare,

- occorre riflettere sulla dimensione politica ottimale per la realizzazione della federazione europea/Stati uniti d'Europa (Eurozona o maggioranza politica di paesi membri ?);
- occorre aggiornare la strategia che punta sulla convocazione di una convenzione c.d. costituente da convocare entro la fine del 2013 e un referendum abbinato alle elezioni europee del 22-25 maggio 2014;
- occorre definire una *roadmap* federalista per creare uno spazio collettivo di dibattito e elaborazione politica nei prossimi 400 giorni e che colga in pieno l'occasione della campagna per le elezioni europee del maggio 2014.

In questo spirito, il Movimento europeo in Italia ha deciso di agire in due direzioni complementari: l'una legata alla dimensione della democrazia rappresentativa e l'altra alla democrazia partecipativa.

Per quanto riguarda la prima dimensione, abbiamo iniziato a lavorare con il Movimento europeo tedesco sull'ipotesi di "assise interparlamentari sull'avvenire dell'Europa" sul modello di quelle che si svolsero a Roma nel novembre 1990 e che potrebbero essere convocate su iniziativa italiana, tedesca e del PE dopo le elezioni tedesche del 22 settembre. Noi proponiamo di chiamare le nuove Assise CONGRESSO COSTITUENTE. Contatti sono stati avviati dal CIME con i nuovi presidenti della Camere Boldrini e Grasso e con alcuni capi-gruppo. Dalle assise potrebbe/dovrebbe emergere un consenso maggioritario sugli scenari costituenti legati alle elezioni europee del maggio 2014.

Per quanto riguarda la seconda dimensione, abbiamo avviato un processo che dovrebbe portare a una convenzione/congresso di cittadini a fine giugno 2013 a Laeken per adottare una dichiarazione (Laeken II) su un patto di società da sottoporre al Parlamento europeo. Fra le organizzazioni alle quali il Movimento Europeo (che ha promosso la costituzione in Italia dell'anno europeo dei cittadini e partecipa attiva-

mente alle riunioni dell'alleanza europea) e il Forum permanente della società civile intendono rivolgersi ci sono i comitati nazionali di alcune ICE fra i quali contiamo molto su quelli che stanno per essere creati dal MFE, le organizzazioni federaliste europee, *European Alternatives*, il comitato francese per un Patto civico europeo e il Gruppo Spinelli. Le iniziative di Firenze (7-11 maggio) potrebbero essere molto utili in vista dell'appuntamento di Laeken.

E' difficile fare oggi previsioni sul percorso che ci porterà verso gli Stati Uniti d'Europa applicando il metodo dell'integrazione differenziata e se cioè sarà convocata dopo le elezioni europee una convenzione secondo l'articolo 48.4 in un'iniziale composizione a 28 o se saranno fatti altri, parziali e contrastanti passi per una maggiore integrazione finanziaria e/o di bilancio seguendo il metodo intergovernativo deciso da venticinque paesi membri con il *fiscal compact* o se nascerà un'iniziativa ad hoc promossa all'interno dell'Eurozona a 18.

Il Movimento europeo è convinto che occorra battersi perché sia riconosciuta nel Parlamento europeo che sarà eletto nel maggio 2014 la funzione di spazio politico ottimale per la discussione, l'elaborazione e l'adozione di un progetto di riforma profonda del sistema di competenze e di ripartizione di poteri entrato in vigore con il trattato di Lisbona. Il Movimento europeo ritiene che questo spazio debba essere aperto ai parlamenti nazionali dandogli la dimensione di un "congresso costituente".

Sfruttando l'eventuale convergenza nata nelle assise interparlamentari, il dibattito fra rappresentanti dei cittadini a livello nazionale e europeo potrebbe provocare una dinamica politica, per ora imprevedibile ma auspicabile, tale da facilitare un'efficace discontinuità nel sistema fondato sull'unanimità che ha fino ad ora paralizzato il processo di integrazione europea.

Affinché questa dinamica si sviluppi nel tempo, è indispensabile che resti forte la mobilitazione della società civile al cui interno sarà determinante il ruolo delle organizzazioni federaliste e per esse il MFE la cui cultura affonda le sue radici in settanta intensi anni di azione politica.

## La revisione dei Trattati europei

Paolo Ponzano

L'esperienza della crisi dei debiti sovrani e delle decisioni prese dai governi dei paesi dell'Unione europea per fronteggiare tale crisi ed evitare l'implosione della moneta unica dimostra che i governi nazionali non sono attualmente in grado, per vari motivi, di prendere un'iniziativa politica a breve termine che permetta all'Unione europea o ai paesi della zona Euro di operare il salto verso una Federazione (sia tra i 17 paesi della zona Euro, sia *a fortiori* tra i 27 paesi dell'Unione). Di fronte alla crisi del debito pubblico in Grecia, i governi europei – a cominciare dalla Germania – hanno colpevolmente rinviato le decisioni da prendere e, di conseguenza, hanno aggravato la soluzione del problema, le cui dimensioni erano inizialmente molto più ridotte. Le decisioni prese successivamente, quali la revisione parziale dell'art. 136 del Trattato, la creazione del “Fondo salva-Stati” ed il *Fiscal Compact*, benché utili e necessarie per fronteggiare la crisi ed impedire che alcuni paesi siano costretti ad uscire dalla moneta unica, non hanno sciolto tutti i nodi politici ed economici di un'Unione monetaria che non costituisce una vera e propria Unione economica dotata dei meccanismi automatici di solidarietà necessari per fronteggiare gli shock economici asimmetrici derivanti dai diversi livelli di competitività economica, dei salari, dei tassi di inflazione, ecc..

Malgrado le analisi della maggior parte degli economisti secondo cui l'Unione europea avrebbe dovuto realizzare rapidamente una vera e propria Unione economica, dotata di una sua capacità fiscale, di meccanismi di intervento rapido e di un bilancio in grado di finanziare un piano significativo di sviluppo che potesse contrastare la recessione dovuta alle politiche di austerità, i governi nazionali hanno ridotto per la prima volta il bilancio dell'Unione, già insufficiente per finanziare le misure proposte dalla Commissione europea. Inoltre, i governi nazionali hanno rinviato *sine die* (almeno fino al prossimo mese di Ottobre, dopo le elezioni tedesche), le proposte sia pure timide della Commissione europea, nel suo documento “Blueprint for a genuine EMU” del Novembre 2012, e del Presidente Van Rompuy per rafforzare l'UEM e completarla con un'Unione fiscale, di bilancio ed un'Unione politica.

Un altro nodo che i governi europei non sembrano in grado di sciogliere è quello dello status del Regno Unito in seno all'Unione europea.

L'esclusione del Regno Unito dal *Fiscal Compact* era stato interpretato da alcuni commentatori come una manifestazione di volontà politica da parte dei paesi della zona Euro – e della Germania in particolare – di fare a meno dell'accordo inglese per compiere nuovi passi sulla strada dell'integrazione politica. Le dichiarazioni politiche che hanno fatto seguito al discorso del Primo Ministro britannico di voler rimpatriare a livello nazionale alcune competenze già esercitate dall'Unione europea negli attuali Trattati (quali la politica sociale e dell'immigrazione) danno l'impressione che l'esclusione del Regno Unito dal *Fiscal Compact* sia stata piuttosto un'auto-esclusione da parte del governo britannico. Le reazioni politiche prudenti dei governi europei alla ventilata minaccia di recesso dall'UE da parte del Regno Unito (in mancanza di un accordo sulla revisione dei Trattati nel senso di un rimpatrio di competenze) fanno pensare che i governi della zona Euro non intendano rafforzare a breve scadenza le competenze dell'Unione per creare una vera Unione economica. A maggior ragione, i governi della zona Euro non sembrano pronti ad adottare a breve termine una nuova "Dichiarazione Schuman", né ad operare la cosiddetta "rottura costituzionale" per elaborare e ratificare un nuovo Trattato costituzionale che desse vita ad un'entità federale.

Pertanto, l'azione strategica del MFE dovrebbe indirizzarsi in maniera prioritaria verso il Parlamento europeo che, sia pure con le sue esitazioni e lentezze, appare come il principale interlocutore delle forze federaliste per portare avanti il progetto federale europeo. A tal fine, i vari movimenti federalisti dovrebbero di comune accordo chiedere con forza l'attribuzione al prossimo PE di un mandato costituente in occasione delle elezioni europee di Maggio/Giugno 2014. In mancanza di tale mandato da parte dei governi, il Parlamento europeo dovrebbe comunque elaborare un suo progetto – come già proposto da Andrew Duff a nome del gruppo Spinelli – e sottoporlo direttamente alla ratifica dei Parlamenti nazionali (come già preconizzato da Spinelli nel 1984).

Una strategia alternativa (a titolo di seconda opzione) sarebbe quella di "sfruttare" una probabile revisione dei Trattati nel 2015 secondo la procedura in vigore (progetto elaborato dal PE seguito da una Convenzione) al fine di utilizzare la richiesta britannica di un rimpatrio di alcune competenze dell'UE per fare della zona Euro, tramite un Protocollo allegato al nuovo Trattato, una cooperazione rafforzata permanente che possa decidere successivamente il passaggio ad un'entità federale senza il vincolo dell'unanimità dei 27 Stati dell'Unione e, quin-

di, senza l'accordo britannico. Tale soluzione alternativa è descritta con maggiori dettagli nella scheda allegata (dal titolo "Revising the European Treaties").

La revisione dei Trattati preconizzata nel 2015 dovrebbe permettere di creare progressivamente in seno alla zona Euro gli strumenti di politica economica proposti dalla Commissione europea nel suo "Blueprint" del Novembre 2012 (in particolare le Euro-obbligazioni e/o il "Redemption Fund") nonché l'attribuzione all'Unione, nella sua composizione ristretta, di una capacità fiscale autonoma e quindi di un bilancio separato per la zona Euro. Tuttavia tale bilancio separato per la zona Euro dovrebbe essere alimentato da nuove risorse proprie (quali una percentuale della tassa sulle transazioni finanziarie e/o della "carbon tax") e non da contributi nazionali. Nel caso contrario, sarebbe praticamente impossibile raddoppiare l'ammontare del bilancio europeo (dall'attuale 1% al 2% almeno del PIL europeo) al fine di finanziare un significativo piano di sviluppo economico sostenibile e di creare nuovi posti di lavoro, in particolare per i giovani europei.

### **Scheda sulla revisione dei Trattati europei**

Il proliferare delle crisi dei debiti nazionali (Grecia, Irlanda, Spagna, Portogallo e Cipro) ha dimostrato che è impossibile superare le attuali difficoltà della moneta unica senza il completamento di una vera Unione economica e monetaria.

Come già sostenuto da diversi studiosi, una Unione monetaria non può sopravvivere in assenza di una Unione politica o di una Unione economica con un meccanismo automatico di salvaguardia in grado di smorzare shock asimmetrici tra le economie nazionali.

A questo scopo, il Consiglio europeo ha deciso, in linea di principio, di raggiungere una vera Unione economica e monetaria che potrebbe dotare l'Unione Europea, nei prossimi due o tre anni, di nuove competenze nel campo della politica economica, di creare un vero Tesoro europeo (o un Ministro europeo del Tesoro), di stabilire nuovi meccanismi europei di solidarietà (come Euro-bills, "Redemption Fund", o altri) e di creare un bilancio europeo distinto per l'area euro.

La Commissione europea ha adottato, nel novembre del 2012, un *Blueprint* per una più profonda e vera UEM, che contiene una serie di misure a breve, medio e lungo termine per raggiungere questo obiettivo. Alcune di queste misure possono essere adottate attraverso la legislazione secondaria dell'Unione, mentre altre (come una vera capacità fiscale dell'area euro, un "Redemption Fund" e gli Euro-bills) richiederanno una modifica dei Trattati.

Da un punto di vista giuridico, questa revisione del Trattato di Lisbona richiede che si ricorra alle procedure definite dal Trattato stesso, in particolare la necessità dell'unanimità dei 27 Stati membri per la ratifica del nuovo Trattato (per via parlamentare o referendaria). Questa condizione non può essere aggirata, tranne nel caso in cui gli Stati membri decidano una "rottura costituzionale" che utilizzi procedure non previste dal Trattato, per esempio:

che una maggioranza di Stati faccia appello alla clausola "rebus sic stantibus" della Convenzione di Vienna per adottare un nuovo Trattato fra di loro;

che si utilizzi una procedura a maggioranza per la ratifica di un nuovo Trattato che abroghi l'attuale, sul modello del "Progetto Penelope";

che si faccia ricorso alla clausola di recesso prevista dall'articolo 50 del Trattato di Lisbona per uno Stato membro, ma esercitata simultaneamente da una maggioranza di Stati membri che vogliano concludere un nuovo Trattato per i paesi dell'area euro.

A tutt'oggi, non sembra esistere tra gli Stati dell'area euro la volontà politica di ricorrere ad una di queste procedure eccezionali (come confermato dalle caute reazioni dei governi dell'area euro al recente discorso del Primo Ministro britannico).

In questa situazione, la revisione dei Trattati europei necessaria per raggiungere una vera UEM richiederà la ratifica unanime di 27 Stati e quindi il consenso del Regno Unito al nuovo Trattato (compresa la possibile modifica dell'art. 48 TEU per introdurre una procedura a maggioranza per le future revisioni dei Trattati). A meno che un futuro governo laburista modifichi radicalmente l'attuale approccio del Primo Ministro Cameron, il governo britannico richiederà nei negoziati del 2015 la "rinazionalizzazione" di alcune competenze dell'Unione europea nel campo sociale, dell'immigrazione ed altro. Poiché è improbabile che questa richiesta sia accettata dagli altri Stati membri, ci si può aspettare che il Consiglio Europeo decida di concedere al Regno Unito una serie di deroghe o di clausole di "opting-out". Questa soluzione potrebbe costituire un "deal" per ottenere, in cambio, la trasformazione dell'area euro in una "cooperazione rafforzata" permanente che possa approfondire la propria integrazione e proseguire sulla strada verso una Unione politica senza il consenso britannico. Tra l'altro, questa nuova situazione potrebbe essere coerente con l'affermazione del Primo Ministro britannico secondo la quale il Regno Unito non intende impedire agli Stati membri dell'area euro di approfondire la loro integrazione.

Tale revisione dei Trattati europei (ipotizzando il consenso del popolo britannico in un possibile referendum) permetterebbe al Regno Unito di mantenere i benefici dell'Unione Europea (in particolare del mercato unico), pur godendo di uno status speciale non molto diverso, in termini di contenuto delle politiche, da quello degli anni 1993-1997 (quando il Re-

gno Unito non partecipava né all'UEM, né al sistema di Schengen, né al Protocollo sociale).

Naturalmente, dal punto di vista istituzionale, questa revisione dei Trattati europei creerebbe "un'Europa a due velocità" nella quale alcuni Stati membri manterrebbero per alcuni anni l'attuale livello di integrazione, mentre altri approfondirebbero la loro integrazione e darebbero vita ad una vera UEM. Tuttavia questa soluzione non implica che l'Euro-zona diventi necessariamente la prima classe di un'Unione Europea stabilmente a "due classi", ma potrebbe costituire l'avanguardia temporanea di un'intera Unione, svolgendo il ruolo di locomotiva ed indicando la strada a tutti gli altri Stati membri che vogliono prendervi parte.

## Le risorse dell'Unione europea e la prospettiva di creazione di un bilancio dell'eurozona

Giulia Rossolillo

I recenti risultati delle elezioni in Italia e in altri Paesi europei hanno mostrato con chiarezza l'emergere in parte dell'opinione pubblica di un atteggiamento fortemente negativo nei confronti del processo di integrazione europea e della moneta unica, la cui creazione sarebbe – secondo molti – alla base dell'attuale crisi economica, e la cui abolizione consentirebbe agli Stati di sottrarsi alle politiche di rigore imposte dal livello sovranazionale e di dar vita a politiche di sviluppo. Nonostante il loro carattere fuorviante – non si tiene tra l'altro conto del fatto che gli Stati dell'eurozona, tornati alle loro monete nazionali, avrebbero nel mercato mondiale un peso assolutamente irrilevante rispetto alle grandi potenze economiche di dimensione continentale e che la riassunzione della sovranità monetaria sarebbe puramente fittizia – tali argomentazioni mettono in luce un elemento senz'altro reale e che è andato emergendo con sempre maggiore evidenza negli ultimi anni: l'incapacità dell'Unione europea e, nel suo ambito, dell'unione monetaria, così come oggi strutturate, di fornire risposte efficaci alla crisi.

L'elemento ora messo in luce va tenuto in considerazione da chiunque, consapevole del fatto che l'unica via possibile per uscire dalla crisi è rappresentata da un salto in avanti del processo di integrazione e non dal ritorno alle divisioni nazionali, si ponga il problema di individuare la strada da percorrere in questa direzione. Se è vero infatti che una soluzione reale ai problemi che oggi affliggono gli europei potrà essere trovata solo quando gli Stati si spoglieranno del loro ruolo di “padroni dei Trattati” per entrare a far parte di uno Stato federale, è anche vero che l'atteggiamento di scetticismo nei confronti dell'Europa e della moneta unica – che se si diffondesse potrebbe mettere in pericolo l'intero processo di integrazione – potrà essere arginato solo se, *fin da ora*, si individueranno degli strumenti in grado di dimostrare che un'inversione di tendenza è possibile, e che le istituzioni europee, lungi dall'imporre esclusivamente politiche di rigore, sono in grado di fornire ai cittadini prospettive di sviluppo e di crescita.

A tal fine, è necessario a mio parere porre l'accento sul problema delle risorse, dal momento che l'esiguità del bilancio dell'Unione europea e l'incapacità di questa di procurarsi e di gestire risorse indipen-

dentemente dagli Stati membri costituiscono una delle ragioni essenziali dell'impotenza delle istituzioni dell'Unione di fronte alla crisi. Come è noto, il bilancio dell'Unione europea è tuttora finanziato quasi esclusivamente da contributi degli Stati membri. Nonostante, infatti, si parli di "risorse proprie" dell'Unione, con l'aumento delle competenze delle istituzioni e la progressiva riduzione degli introiti derivanti dalla tariffa doganale comune e dai prelievi agricoli, la cosiddetta quarta risorsa, costituita da una percentuale sul PIL degli Stati membri, è giunta ormai a coprire più dei tre quarti del bilancio dell'Unione europea<sup>1</sup>. È dunque tuttora dalla capacità degli Stati di finanziare il livello sopranazionale che dipende la sopravvivenza e il funzionamento dello stesso.

Ora, in un momento di grave crisi economica quale quello attuale, è impensabile che gli Stati membri decidano di aumentare il proprio contributo al finanziamento dell'Unione: la scarsità di risorse e la necessità di rispettare i parametri del patto di stabilità e crescita impongono infatti loro di utilizzare tutte le risorse disponibili per scopi di risanamento interno. La conseguenza è che, proprio nel momento in cui un intervento delle istituzioni dell'Unione sarebbe più che mai necessario, le risorse a disposizione di queste tendono a diminuire. Un'esemplificazione di quanto ora detto è rappresentata dalle recenti vicende relative all'approvazione del Quadro finanziario pluriennale dell'Unione. Durante le negoziazioni per l'adozione di tale Quadro, che fissa l'ammontare massimo delle "risorse proprie", infatti, gli Stati membri si sono accordati su un tetto di risorse più basso rispetto al passato, nonostante il bilancio dell'Unione abbia già un ammontare irrisorio rispetto a quello di qualsiasi Stato federale. A tale accordo si è opposto il Parlamento europeo, che ha proposto dal un lato di introdurre modifiche che vadano nella direzione di una maggiore flessibilità del bilancio, dall'altro di dotare l'Unione europea di risorse realmente proprie, come la tassa sulle transazioni finanziarie, recentemente oggetto di una proposta di cooperazione rafforzata. Tralasciando il profilo della flessibilità, che comunque non costituirebbe una soluzione al problema della scarsità di risorse, va messo in luce che la proposta di destinare al bilancio dell'Unione gli introiti derivanti dalla tassa sulle transazioni finanziarie – che pur dimostra la consapevolezza da parte del Parlamento europeo del circolo vizioso cui dà luogo la mancanza di capacità fiscale da parte dell'Unione – si scontra con ostacoli di non poco conto.

---

<sup>1</sup> Sul punto v. Saurel, *Le budget de l'Union européenne*, La documentation Française, 2010, p. 171.

Da un lato, infatti, se la proposta mirasse ad introdurre un potere dell'Unione di imporre tasse, essa non sarebbe mai accettata da Stati quali il Regno Unito, contrari a qualsiasi evoluzione dell'Unione in senso politico. In effetti, è impensabile l'attribuzione all'Unione europea di un potere impositivo in violazione del principio *no taxation without representation*: tale passo implicherebbe dunque di fatto il superamento dell'attuale logica confederale e la creazione di un governo europeo legittimato democraticamente. Dall'altro lato, se la proposta si limitasse a prevedere che la tassa sulle transazioni finanziarie, che sarà probabilmente adottata tramite una cooperazione rafforzata, venga versata dagli Stati che partecipano alla cooperazione stessa al bilancio dell'Unione, si tratterebbe di una proposta inaccettabile, perché una tassa applicata solo in alcuni Stati (i partecipanti alla cooperazione rafforzata) finanzierebbe il bilancio di tutti (cioè dell'intera Unione).

La vicenda del quadro finanziario pluriennale illustra con chiarezza l'importanza che assume, nel funzionamento di un ente, la sua forma di finanziamento. Quando infatti un'organizzazione internazionale è finanziata interamente da contributi degli Stati membri, la sua dipendenza dagli Stati è molto forte: se questi decidono di non contribuire più al suo finanziamento o contribuiscono in maniera insufficiente, l'organizzazione non può funzionare. La capacità di autofinanziarsi, e dunque la capacità fiscale dell'organizzazione, ha invece come conseguenza l'indipendenza di questa dagli Stati e dunque la sua capacità di autodeterminare la propria condotta. Ora, nelle fasi di crisi, quando gli Stati membri non riescono a far fronte ai loro compiti e soprattutto alla spesa sociale, l'esistenza di un livello di governo superiore, in grado di procurarsi le risorse necessarie a tal fine, è fondamentale. Come sottolineava già Wheare<sup>2</sup>, sono soprattutto il primo e il secondo conflitto mondiale ad aver comportato un aumento esponenziale delle entrate a livello federale e la possibilità per il governo centrale di trasferire risorse dalle zone più ricche alle zone più povere in un momento nel quale gli Stati, potendo reperire risorse solo sul loro territorio, non erano più in grado di far fronte alle esigenze della loro popolazione. Se i governi centrali degli Stati federali non avessero in quel periodo avuto una capacità impositiva, e fossero dipesi dai finanziamenti degli Stati, la struttura federale si sarebbe disgregata, perché gli Stati non avrebbero avuto a disposizione risorse per finanziare la federazione.

Ora, nell'Unione europea, è esattamente questo il fenomeno che si

---

<sup>2</sup> Wheare, *Del governo federale*, Il Mulino, 1997, p. 185 e sgg.

sta verificando: l'Unione non ha la capacità di procurarsi risorse in modo autonomo, né l'avrà, perché alcuni Stati membri si oppongono a qualunque progresso in questo senso. È dunque necessario individuare una soluzione differente, che consenta di superare la situazione di stallo nella quale ci troviamo.

In quest'ottica, assume un'importanza fondamentale la prospettiva, contenuta nel rapporto dei quattro presidenti (Consiglio europeo, BCE, Commissione ed Eurogruppo) "Towards a genuine economic and monetary union", del 5 dicembre 2012, e nel *blueprint* della Commissione "For a deep and genuine monetary union" del 28 novembre 2012<sup>3</sup>, di dar vita ad un bilancio aggiuntivo dell'eurozona finanziato con risorse proprie. Come è stato sottolineato<sup>4</sup>, un bilancio aggiuntivo dell'eurozona potrebbe avere diverse funzioni. Si tratterebbe infatti di uno strumento in grado non solo di assistere gli Stati in caso di shock asimmetrici, ma anche di finanziare un piano di sviluppo e crescita che risponda alle esigenze più immediate degli Stati in crisi, quale quella di creare occupazione. Per rispondere a tali finalità sarebbe sufficiente un ammontare pari al 2% del PIL degli Stati membri, proveniente dalla tassa sulle transazioni finanziarie o dalla *carbon tax*. Un simile passo consentirebbe da un lato alla Gran Bretagna di rimanere estranea a forme di integrazione politica, pur permettendo agli Stati euro di proseguire su questa via; dall'altro di mettere in atto un piano di sviluppo della zona euro che aggiunga una prospettiva di crescita e di occupazione alle misure di rigore finora adottate a livello europeo, e che dunque mostri ai cittadini come l'Europa possa svolgere un ruolo positivo per il loro futuro.

Quanto alle vie per giungere alla creazione di tale bilancio, vi sono varie possibilità.

La prima opzione è quella di ricorrere alla procedura ordinaria di revisione dei Trattati prevista dall'art. 48 TUE. Si tratta tuttavia di un'opzione che presenta molti svantaggi e che, ad oggi, viene respinta dalla maggioranza degli Stati. Da un lato, infatti, l'art. 48 comporta la convocazione di una convenzione e di una conferenza intergovernativa

---

<sup>3</sup> COM(2012) 777 final.

<sup>4</sup> Rubio, *Eurozone budget: 3 functions, 3 instruments*, Notre Europe, Tribune, November 2012; Toporowski, *A budget for the eurozone: an idea fast maturing*, Polish Institute of International Affairs, Bulletin No. 117, December 2012; Wolff, *A budget for Europe's monetary union*, Bruegel, Policy Contribution 2012/22, December 2012; Zuleeg, Emmanouilidis, *A budget for the eurozone?*, European Policy Centre, Commentary, October 2012.

e la ratifica da parte di tutti gli Stati membri, e dunque una procedura lunga e complessa. Dall'altro, utilizzare l'art. 48 significherebbe riaprire il vaso di Pandora della revisione dei trattati, con il rischio che dalla conferenza intergovernativa, e anche dalla convenzione, esca un progetto frutto di un compromesso non soddisfacente con gli Stati contrari a un rafforzamento del livello sopranazionale.

La seconda opzione consiste nel ricorso a una cooperazione rafforzata tra gli Stati dell'eurozona. Si tratta della procedura che è stata avviata per dar vita a una tassa sulle transazioni finanziarie e, come è noto, consiste nel fatto che un numero di Stati pari ad almeno nove, una volta constatato che l'obiettivo che ci si propone non può essere conseguito dall'Unione nel suo insieme, può chiedere alla Commissione di procedere sulla via dell'integrazione più velocemente degli altri. La Commissione può presentare una proposta al riguardo, e la cooperazione deve essere autorizzata dal Consiglio a maggioranza qualificata previa approvazione del Parlamento europeo. Una volta costituita, la cooperazione rafforzata è inserita nella struttura istituzionale dell'Unione e fa ricorso alle istituzioni della stessa. In particolare, il Consiglio delibera solo nella composizione dei partecipanti alla cooperazione, mentre le altre istituzioni deliberano in composizione piena. Inoltre, la cooperazione rispetta i trattati e il diritto dell'Unione, non può recare pregiudizio al mercato interno e alla coesione economica, sociale e territoriale, non può costituire un ostacolo, né una discriminazione per gli scambi tra gli Stati, non può provocare distorsioni della concorrenza tra questi, deve rispettare le competenze, i diritti e gli obblighi degli Stati membri che non vi partecipano.

Un vantaggio di questo meccanismo consiste senz'altro nel fatto che la cooperazione può essere autorizzata dal Consiglio a maggioranza qualificata, e dunque la sua messa in opera non è subordinata all'accordo tra tutti gli Stati membri. Si tratta però di un meccanismo che, ai fini della creazione di un embrione di bilancio dell'eurozona, presenta alcuni punti deboli. In primo luogo, infatti, il novero degli Stati tra i quali la cooperazione si sviluppa non è predefinito, nel senso che possono partecipare alla cooperazione sia Stati dell'eurozona sia Stati ad essa esterni, e dunque non si tratta di un meccanismo specificamente previsto per far fronte alle esigenze della zona euro. In secondo luogo, la cooperazione rafforzata è pienamente inserita nella struttura istituzionale e nei meccanismi di funzionamento dell'Unione, sicché il margine di manovra degli Stati parti della cooperazione risulta piuttosto limitato.

Rispetto alla cooperazione rafforzata, la terza via possibile – l'utilizzo dell'art. 136 TFUE – presenta invece alcuni aspetti interessanti. Come è noto, l'art. 136 TFUE è stato utilizzato come base giuridica per la conclusione del trattato istitutivo del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), il cosiddetto fondo salva Stati. In particolare, dal momento che l'articolo in questione prevedeva che gli Stati membri la cui moneta è l'euro – per la precisione, il Consiglio nella sua composizione ristretta – potessero adottare solo misure per contribuire al buon funzionamento dell'UEM e in particolare per rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio e per elaborare gli orientamenti di politica economica e garantirne la sorveglianza, attraverso una procedura di revisione semplificata prevista dall'art 48.6 TUE, ad esso è stato aggiunto un paragrafo ulteriore, che prevede la possibilità per gli Stati di istituire un meccanismo di stabilità<sup>5</sup>. Su questa base, gli Stati dell'eurozona hanno poi concluso il trattato istitutivo di detto meccanismo. Il MES si fonda dunque su un trattato separato e distinto dai Trattati istitutivi (TUE e TFUE), ma la sua conclusione è stata per così dire autorizzata da questi. Un simile meccanismo ha consentito agli Stati dell'eurozona di godere di un margine di manovra piuttosto ampio, pur senza sollevare problemi di compatibilità della loro azione con la struttura istituzionale dell'Unione. In effetti, il trattato istitutivo del MES, pur affidando alcune funzioni alla Commissione, alla BCE e alla Corte di giustizia, dà vita a nuovi organi – il Consiglio dei governatori e il Consiglio di amministrazione – composti unicamente da rappresentanti degli Stati dell'eurozona e alle cui decisioni il funzionamento del MES è affidato.

Ora, è chiaro che la creazione di un bilancio della zona euro finanziato con risorse proprie e gestito da un governo dell'eurozona legittimato democraticamente costituirebbe non semplicemente un salto in avanti nell'integrazione, bensì comporterebbe un mutamento della natura del vincolo esistente tra gli Stati che hanno adottato la moneta unica e un ripensamento dei rapporti tra zona euro e Unione europea. Si tratterebbe in altre parole di un passo che per forza di cose non potrebbe avvenire attraverso i meccanismi già presenti nei Trattati, ma implicherebbe una revisione degli stessi. È tuttavia pensabile che già da og-

---

<sup>5</sup> Decisione del Consiglio europeo 2011/199/UE del 25 marzo 2011 che modifica l'articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati la cui moneta è l'euro, in GUUE L 91 del 6.4.2011, p. 1.

gi, sfruttando i meccanismi che i Trattati istitutivi mettono a disposizione, un embrione di bilancio aggiuntivo possa prendere vita, e che tale embrione, ponendo sul tappeto il problema del controllo democratico della gestione di risorse messe in comune dai paesi dell'eurozona, rappresenti un dato di fatto del quale, in sede di revisione dei trattati, non si potrà non tener conto.

L'articolo 136 TFUE potrebbe appunto rappresentare lo strumento adatto a tal fine. Una prima ipotesi è che, in sede di Consiglio europeo, gli Stati si accordino su una modifica dell'art. 136, sulla base della procedura di revisione semplificata già utilizzata per fornire una base giuridica per il Trattato istitutivo del MES, e inseriscano in detto articolo un ulteriore paragrafo che consenta agli Stati euro di dar vita a un embrione di bilancio. Una soluzione di questo genere presupporrebbe per forza di cose l'accordo anche degli Stati esterni all'eurozona, richiedendo il meccanismo di revisione semplificata previsto dall'art. 48.6 TUE, una decisione del Consiglio europeo all'unanimità e un'approvazione da parte degli Stati membri secondo le loro rispettive norme costituzionali.

Non va tuttavia sottovalutato il fatto che la formulazione attuale dell'articolo 136 è piuttosto vaga<sup>6</sup> e che, soprattutto sotto la spinta dell'urgenza di trovare strumenti efficaci per uscire da una situazione di stallo<sup>7</sup>, è pensabile che venga interpretata nel senso di consentire l'adozione di un trattato con cui gli Stati dell'eurozona mettano in comune la tassa sulle transazioni finanziarie affidandone la gestione – in via provvisoria – a un organo di carattere intergovernativo simile al Consiglio dei governatori previsto dal Trattato MES.

Ora, il fatto di fondare il bilancio dell'eurozona sull'art. 136 anziché sulle norme relative alla cooperazione rafforzata presenterebbe due vantaggi indubbi: il primo è costituito dal fatto che il cerchio degli Stati coinvolti è già predefinito, dal momento che le misure adottate sulla base di questa disposizione riguardano solo gli Stati che hanno adottato l'euro; il secondo è rappresentato dal fatto che l'art. 136 consente agli Stati dell'eurozona molta libertà, non contemplando tutti quei li-

---

<sup>6</sup> Piris, *The Future of Europe. Towards a Two-Speed EU?*, Cambridge University Press, 2012, p. 107.

<sup>7</sup> Come sottolineano Zuleeg e Emmanouilidis, *A budget for the Eurozone?*, *cit.*, "the debate over a Eurozone budget may also follow a much broader trend, observed again and again in the crisis: what seemed impossible becomes likely, what was inconceivable is implemented".

miti che invece condizionano l'attività degli Stati che decidano di dar vita a una cooperazione rafforzata.

L'art. 136 potrebbe dunque costituire il varco attraverso il quale l'eurozona potrebbe compiere i primi passi verso la creazione di uno Stato federale. Si tratterebbe di una soluzione molto meno traumatica rispetto alla conclusione di un trattato internazionale al di fuori dei meccanismi previsti dai Trattati istitutivi, e dunque di una vera e propria rottura con l'equilibrio istituzionale dell'Unione e nello stesso tempo rappresenterebbe un primo passo che potrebbe poi completarsi con una vera e propria revisione dei Trattati. In effetti, è pensabile che, con un trattato fondato sull'art. 136, gli Stati dell'eurozona affrontino semplicemente il problema della messa in comune di risorse quali le tasse sulle transazioni finanziarie e della creazione di un organo incaricato della loro gestione. Un simile passo porrebbe all'ordine del giorno il problema della legittimazione democratica di tale autorità e dell'articolazione di una struttura istituzionale dell'eurozona. Come già sottolineato, la creazione di un governo della zona euro dotato di capacità fiscali e legittimato democraticamente – e dunque la costituzione di un nucleo federale all'interno dell'Unione europea – richiederebbe in realtà il ripensamento della struttura attuale dell'Unione attuabile solo attraverso una revisione dei Trattati. L'esistenza di un nucleo di bilancio dell'eurozona e di un'autorità provvisoria incaricata di gestirlo costituirebbe tuttavia a quel punto già un dato di fatto, che obbligherebbe gli Stati membri, in sede di revisione dei Trattati, a trovare soluzioni istituzionali in grado di garantire la coesistenza di una federazione dell'eurozona in formazione e di un'Unione allargata di carattere federale.

2<sup>a</sup> Commissione  
*L'unione fiscale ed economica dell'Eurozona  
per un nuovo modello di sviluppo*

---

**Un Fondo europeo per lo sviluppo e  
l'occupazione**

Alberto Majocchi

1. – Secondo un recente rapporto sulla povertà preparato dal governo tedesco, mentre negli ultimi dieci anni le remunerazioni dei percettori di redditi più elevati sono notevolmente aumentate, si sono ridotti in termini reali i salari dei lavoratori con redditi più bassi. Si rileva inoltre che quattro milioni di lavoratori percepiscono salari inferiori a 7 euro per ora lavorata. Al contempo, nei dieci anni dal 1998 al 2008 la quota di ricchezza detenuta dalle famiglie con redditi più elevati è passato dal 48% al 53%, mentre la quota delle famiglie più povere è passata dal 3% all'1%. Anche nel paese più ricco dell'eurozona si pone quindi un problema rilevante di sperequata distribuzione del reddito.

Parallelamente, la politica di consolidamento fiscale portata avanti soprattutto nei paesi dell'area sud sta generando tensioni sociali insostenibili. In Grecia, dal 2009 al 2012 il deficit della PA si è ridotto di 9 punti, dal 15,6% al 6,6%, ma nello stesso periodo si è avuta una riduzione cumulata del Pil pari al 21,1% e la disoccupazione è salita dal 9,5% al 23,6%, con gravi rischi per la stessa tenuta del sistema democratico.

La crisi che si è abbattuta sull'Europa dal 2008 e che ha generato la più grave recessione dopo la crisi del 1929 sta in realtà producendo effetti devastanti anche nelle aree più ricche, ma soprattutto nelle aree più povere d'Europa. Nel 2012 secondo le stime della Commissione europea nell'eurozona la disoccupazione è salita dall'11,1% al 12,2% e il Pil si è ridotto dello 0,6%, ma mentre in Germania la crescita è stata dello 0,7%, in Italia si è registrata una contrazione del 2,2% e in Grecia del 6,4%. Il divario fra paesi ricchi e paesi poveri all'interno dell'Unione monetaria, invece di restringersi, si sta ulteriormente allargando: la forbice fra Italia e Germania è cresciuta in un anno di circa tre punti percentuali.

2. – Questa divergenza negli andamenti delle economie reali, che accompagna i diversi andamenti della finanza pubblica e privata che sono all'origine della crisi attuale che colpisce l'Europa, viene normalmente imputata ai differenziali nel costo del lavoro per unità di prodotto (Clup), che a loro volta dipendono dalle variazioni dei salari e della produttività. In effetti, nel decennio 1998-2008 la variazione annuale del Clup è stata dello 0,4% in Germania, mentre tutti i cosiddetti PIIGS hanno mostrato tassi di crescita intorno al 3%. Questi andamenti hanno certamente contribuito a deteriorare la competitività dei paesi deboli, portando a una situazione all'interno dell'Unione monetaria in cui esistono paesi con un'eccedenza strutturale della bilancia corrente e altri che presentano un deficit sistematico.

L'ipotesi di Blanchard-Giavazzi era che uno squilibrio di questo tipo fosse fisiologico in quanto i paesi con più basso livello di reddito pro-capite avrebbero attratto capitale, aumentando così la produttività del fattore lavoro e la produttività globale dei fattori, il che avrebbe portato a un più elevato tasso di crescita e, quindi, a una riduzione progressiva dei divari all'interno dell'area euro. In realtà, movimenti di capitale verso alcuni dei PIIGS ci sono stati, ma sono stati prevalentemente utilizzati – si pensi al caso della Spagna – per finanziare una bolla immobiliare.

Ma nonostante i diversi inviti a seguire il modello tedesco, il problema è che questo comportamento virtuoso fondato su un surplus della bilancia commerciale non può essere generalizzato. In un mondo finito, se un paese ha un surplus, parallelamente qualche altro paese è in deficit. E se il 60% del surplus tedesco è verso i paesi dell'area euro, questi necessariamente avranno un deficit. Si tratta di vedere se esistono meccanismi automatici di riequilibrio o se invece sono necessari interventi di politica economica per invertire questa tendenza che accentua le divergenze reali all'interno dell'area euro.

3. – Il punto di riferimento in letteratura su questo tema è il cosiddetto teorema Balassa-Samuelson. L'ipotesi di fondo su cui fonda il teorema è che nei paesi industrialmente avanzati la produttività cresce più rapidamente nel settore manifatturiero. Questa crescita della produttività crea lo spazio per un aumento dei salari nominali senza che aumenti parallelamente il costo del lavoro per unità di prodotto (salario/produttività) in questo settore. Ma l'aumento dei salari nel manifatturiero trascina analoghi aumenti salariali negli altri settori dove la produttività non è cresciuta in misura corrispondente, provocando così un aumento del Clup e, dato che il manifatturiero comunque rappresenta

un quota non superiore a un quarto del valore complessivo della produzione, gli incrementi del costo del lavoro nei settori più statici generano inflazione, riducendo la competitività esterna del paese che, originariamente, godeva di un surplus commerciale data la forza del suo settore industriale.

La teoria prevalente ipotizza dunque un aggiustamento automatico della bilancia commerciale in un'area integrata in quanto i movimenti dei salari e, quindi, dei prezzi dei paesi rispettivamente in surplus e in deficit tendono a favorire una contrazione delle esportazioni e un aumento delle importazioni nei paesi in surplus, e inversamente nei paesi inizialmente in deficit. Ma questo non è avvenuto nell'area euro, anzi i divari si sono accentuati. Occorre quindi da un lato rivedere le ipotesi che fondano il teorema Balassa-Samuelson e, d'altro lato, valutare se le condizioni attuali si stanno modificando e quali ulteriori interventi siano necessari per correggere gli squilibri territoriali esistenti.

Sul primo punto occorre ricordare che con l'introduzione dell'euro è stato cancellato il rischio di cambio. L'eliminazione del rischio di una svalutazione della valuta e l'unificazione della politica monetaria in capo alla Bce hanno generato nei paesi deboli un ribasso significativo dei tassi di interesse e una maggiore apertura all'importazione di capitali dall'estero. La riduzione dei tassi ha a sua volta indotto una rivalutazione del valore dei titoli e dei valori immobiliari, aumentando il valore delle attività di famiglie e imprese. Questo effetto positivo "di ricchezza" ha favorito una crescita dei consumi, mentre l'espansione creditizia, oltre a sostenere ulteriormente i consumi, ha indotto un boom immobiliare che, specialmente in Spagna, è stato in questi anni il motore principale di crescita del reddito. L'aumento indotto nei prezzi e la conseguente inflazione ha ulteriormente ridotto i tassi di interesse in termini reali. La spirale inflazionistica e l'aumento della domanda hanno insieme contribuito a generare un crescente disavanzo nella bilancia commerciale attraverso un aumento delle importazioni e una contrazione delle esportazioni. Al contrario, i paesi forti con bassi tassi di inflazione al di sotto della media europea si sono confrontati con tassi di interesse reali più elevati, che hanno prodotto un calo della domanda interna, riducendo così il flusso delle importazioni e migliorando ulteriormente il saldo della bilancia commerciale. Il riequilibrio alla Balassa-Samuelson non si è quindi verificato.

4. – Dopo lo scoppio della crisi, i tentativi di riequilibrio di questi squilibri territoriali all'interno dell'area euro si sono indirizzati pressoché esclusivamente all'adozione di misure deflative nei paesi econo-

micamente più deboli, in ogni caso tenuti a un maggior rigore dalla necessità di ridurre i livelli di indebitamento pubblico e privato per far fronte alla pressione dei mercati. Le successive decisioni prese a livello europeo – il *Fiscal Compact*, il Trattato sulla Stabilità, il Coordinamento e la Governance, il *Six Pack* e l'accordo sul *Two Pack* – hanno notevolmente rafforzato le possibilità di controllo sulla gestione della finanza pubblica a livello dei singoli paesi, e in particolare dei paesi che presentano un elevato indebitamento. Politiche di rigore sono ormai generalizzate e il percorso da seguire per conseguire un riaggiustamento – ineludibile – della finanza pubblica nei paesi deboli, in particolare dell'Europa del Sud, è delineato con chiarezza.

Ma gli effetti sull'economia reale sono stati pesanti e l'ipotesi che il risanamento della finanza pubblica e l'avvio di alcune inevitabili riforme strutturali siano sufficienti per riavviare la crescita appare del tutto irrealistica. Occorre prendere atto che è necessario percorrere una via alternativa e promuovere con misure pubbliche adeguate un sostegno della domanda per uscire dalle strette della crisi. In particolare, appaiono ormai indispensabili interventi di correzione degli squilibri nella distribuzione del reddito e un sostegno agli investimenti attraverso un incremento della spesa pubblica.

5. – Secondo la teoria neo-classica, le remunerazioni dei fattori sono legate alla produttività marginale dei fattori stessi. Ma le divergenze che si manifestano nei livelli di retribuzione rendono ormai difficile accettare la validità di questa affermazione. Stiglitz riporta che in media i CEO statunitensi hanno goduto negli anni precedenti la crisi – ma non sembra che oggi le condizioni siano radicalmente diverse – di uno stipendio medio pari a 10,5 milioni di dollari, che è pari a 344 volte il salario di un lavoratore americano. Ma queste remunerazioni appaiono a loro volta ancora modeste rispetto a quanto portavano a casa nel 2007 i top-50 managers di *hedge e private equity funds*, che ammontava a 588 milioni di dollari, pari a 19.000 volte il salario di un lavoratore. La crisi ha poi dimostrato la reale produttività di questi managers, ma è evidente che divergenze di questo tipo non solo rendono difficile la coesione sociale, ma sono del tutto ingiustificate dal punto di vista dell'efficienza, e non solo rispetto ai principi di equità distributiva.

In effetti, la sperequazione nella distribuzione del reddito è uno dei fattori che maggiormente incide sulla caduta della domanda interna e contribuisce pesantemente a deformare la struttura dei consumi. Nelle società sperequate hanno un enorme rilievo i consumi di lusso, che a sua volta inducono uno stravolgimento del modello di riferimento del-

le classi di reddito più basse nel tentativo *to keep up with the Joneses*. Ma la sperequazione ha anche un effetto macroeconomico sul livello della domanda interna, in quanto la quota di risparmio è più elevata per le classi di reddito più favorite e conseguentemente si riduce la quota dei consumi. Negli Stati Uniti le banche hanno compensato questi effetti attraverso uno spropositato credito al consumo concesso alle famiglie a reddito medio-basso; non così in Germania, dove la contrazione della crescita dei consumi ha indebolito la domanda interna e contribuito ad un ulteriore rafforzamento del surplus commerciale.

Le politiche redistributive rimangono in Europa competenza degli Stati membri ed è quindi difficile nella fase attuale aspettarsi un contributo significativo alla ripresa della crescita da misure che portino verso una maggiore perequazione nella distribuzione e, in conseguenza, verso una maggiore domanda interna di consumi. Occorre tuttavia non perdere di vista la necessità di prevedere in prospettiva un maggior coinvolgimento del livello europeo nell'affrontare il tema delle sperequazioni esistenti, anche al fine di garantire la sopravvivenza del modello sociale europeo. Appare in ogni caso significativo l'avvio della discussione in seno a Ecofin sulla necessità di porre un limite all'ammontare dei bonus concessi ai managers del settore finanziario, anche se una decisione finale è stata dilazionata per l'opposizione inglese e si è raggiunto soltanto – ma è un primo passo importante – un accordo di principio.

6. – Negli ultimi decenni il tasso di crescita dell'economia europea è andato riducendosi progressivamente. E già prima della fase recessiva che ha colpito l'eurozona a seguito della crisi finanziaria originata negli Stati Uniti si è posto il problema di mettere in atto una strategia innovativa per sostenere una ripresa del processo di crescita. Si è giunti così all'approvazione della Strategia di Lisbona, laddove si prevede che l'Unione europea debba diventare *“the most dynamic and competitive knowledge-based economy in the world by 2010 capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion and respect for the environment”*. Il fondamento di questa strategia consiste nel riconoscimento che, al fine di sostenere gli standard di vita raggiunti e garantire la sopravvivenza del suo modello sociale unico al mondo, l'UE debba accrescere la produttività e quindi la competitività dei suoi prodotti, in un mondo caratterizzato da una competizione globale sempre più agguerrita, da rapidi sviluppi tecnologici e in presenza di un progressivo invecchiamento della popolazione europea. Ma il metodo aperto di coordinamento che doveva garan-

tire il successo dell'iniziativa comunitaria è fallito perché l'Unione non dispone né delle risorse finanziarie, né della capacità di decisione necessarie per sostenere la realizzazione degli obiettivi prefissati.

Gli obiettivi di Lisbona sono stati riformulati con l'approvazione della Strategia Europa 2020, nel tentativo di tener conto dei profondi cambiamenti strutturali con cui deve confrontarsi l'Europa. Il punto centrale da considerare, e che è solo parzialmente valutato nella formulazione della Strategia, è che non si tratta più soltanto di un problema di bassi tassi di crescita con conseguente aumento della disoccupazione, ma che si deve procedere a una trasformazione in profondità del modello di sviluppo europeo. Dopo l'avvio dell'Unione monetaria si sono messi all'opera potenti fattori di cambiamento: da un lato, la spinta ad un'ulteriore agglomerazione dei processi produttivi agisce prepotentemente, favorendo la concentrazione dell'attività industriale nelle aree già maggiormente industrializzate, localizzate prevalentemente al Nord; d'altro lato, l'elemento dinamico della domanda rappresentato dai consumi privati si inaridisce progressivamente, mentre la crescita immobiliare si scontra con l'utilizzo sempre più costoso di una delle risorse più scarse, ossia il suolo urbano.

La ripresa della crescita in Europa, al di là dei fattori congiunturali che richiedono interventi *ad hoc* per superare la crisi finanziaria e la conseguente crisi dei debiti sovrani, presuppone quindi che in via prioritaria venga identificato il fattore dinamico che può sostenere una nuova fase di accelerazione del tasso di sviluppo (come è avvenuto in passato con il consumo di massa dei mezzi di trasporto a motore e, più recentemente, con la rivoluzione delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione). E, come afferma con chiarezza Michel Aglietta, "*il ne fait pas de doute que l'environnement est la nouvelle frontière technologique*".

7. – Se la ripresa dell'economia – giustamente – non può più fondarsi su un crescente indebitamento, occorre quindi valutare in qual modo sia possibile far ripartire la crescita nell'area dell'euro. Su questo punto vi è ormai una larga convergenza di opinioni, includendo nella definizione della sostenibilità dello sviluppo non solo gli aspetti ambientali, ma anche economici e sociali. Il punto centrale della nuova fase di sviluppo sembra essere l'individuazione di fonti di energia diverse dai combustibili fossili, per far fronte al problema dei cambiamenti climatici in primo luogo, ma anche per ridurre la dipendenza dell'Europa dalle importazioni di gas e di petrolio e per mettere a disposizione nuove fonti di energia per i paesi economicamente arretrati, in par-

ticolare del continente africano. Il perseguimento di questo obiettivo presuppone una massa ingente di investimenti pubblici, in primo luogo nella ricerca e nell'applicazione dei risultati della ricerca per la produzione di nuove fonti di energia pulita, per il risparmio energetico e per un uso più efficiente dell'energia.

Oltre a promuovere gli investimenti pubblici, la politica europea deve altresì destinare una quantità crescente di risorse al finanziamento dell'istruzione superiore, per produrre personale con elevate qualità professionali, e della ricerca di base e applicata, per avviare la realizzazione di un nuovo paradigma nella produzione di energia che renda compatibile la crescita della produzione con la conservazione della qualità dell'ambiente. Ricerca e innovazione tecnologica devono svilupparsi altresì nell'utilizzo delle nuove fonti di energia per migliorare la qualità della vita, soprattutto nelle aree urbane: basti pensare al problema di favorire una mobilità dolce che non produca inquinamento e liberi l'ambiente delle città dal peso della congestione.

Lo strumento per favorire la transizione verso una nuova economia delle fonti di energia pulite è la *carbon tax*, ossia un'imposta europea che colpisca le diverse fonti sulla base sia del contenuto energetico, sia, e soprattutto, sulla base del contenuto di carbonio. Una prima parte dell'imposta – sull'energia – è destinata a promuovere il risparmio energetico, mentre la seconda parte – sul contenuto di carbonio – scoraggia l'uso di combustibili fossili e favorisce il ricorso a nuove fonti di energia pulita. Un ulteriore effetto positivo della *carbon tax* è che la promozione delle nuove fonti di energia viene realizzata direttamente attraverso il mercato e senza la necessità di interventi burocratici che favoriscano attraverso incentivi la produzione di energia inizialmente molto costosa e incapace quindi di affermarsi sul mercato senza un intervento pubblico di sostegno. Con la *carbon tax* il prezzo dei combustibili fossili aumenta in misura proporzionale alle esternalità negative provocate dal contenuto di carbonio, rendendo quindi conveniente il ricorso a fonti di energia alternative.

8. – Gli elementi dinamici che possono indurre una crescita della domanda all'interno dell'eurozona, accanto alle esportazioni soprattutto all'interno dell'area e verso i paesi industrialmente emergenti, restano dunque gli investimenti. L'andamento dell'export dipende dalla competitività della produzione europea, che può essere influenzata positivamente da una politica di investimenti in R&D, nell'istruzione superiore e in generale nella promozione dell'innovazione tecnologica, dato che l'Europa può competere sul mercato mondiale soltanto in ter-

mini di qualità, e quindi con innovazione di prodotto e di processo. Ma se si prende atto finalmente che misure dal lato dell'offerta, anche se importanti nel medio e nel lungo periodo, non sono in grado di garantire un rilancio dell'economia europea e che sono quindi necessarie misure urgenti di sostegno della domanda, il punto decisivo di una politica europea per uscire dalla crisi è rappresentato da un piano per promuovere un aumento significativo del flusso di investimenti.

Di misure nazionali per un rilancio degli investimenti si discute soprattutto in termini di introduzione di una *golden rule* al fine di eliminare la spesa per gli investimenti pubblici dal calcolo del deficit rilevante ai fini del rispetto del vincolo di Maastricht. Ma al di là della necessità di ridurre le dimensioni dell'indebitamento dei paesi membri entro i limiti previsti dai Trattati, in modo tale da garantire una ripresa di fiducia da parte dei mercati rispetto alla stabilità finanziaria dei PIIGS, resta il fatto che difficilmente una politica espansiva verrà avviata in misura adeguata da un singolo paese dato che in un mercato fortemente integrato gran parte degli effetti espansivi rischiano di andare dispersi nell'insieme dell'area, rendendo quindi ottimale un comportamento da *free rider* per cui il livello di spesa, ovvero la politica espansiva rischia di raggiungere dimensioni sub-ottimali. Se si vuole avviare una politica di ripresa che consenta in tempi brevi di rilanciare la crescita occorre quindi garantire un aumento della spesa pubblica europea a sostegno della domanda attraverso l'attivazione di un *Fondo europeo per la crescita e l'occupazione*, come primo passo verso un rafforzamento significativo delle dimensioni del bilancio europeo, almeno nel perimetro dell'eurozona.

Per quanto riguarda questo Fondo, vi sono due problemi che devono essere affrontati e definiti con chiarezza: le fonti di finanziamento del Fondo e le spese che devono essere sostenute per promuovere la crescita e l'occupazione, favorendo al contempo la transizione verso un modello di sviluppo sostenibile prefigurato nell'articolo 3.3 del Trattato sull'Unione europea e riaffermato nella Strategia Europa 2020. Il 14 febbraio 2013 la Commissione europea ha presentato una "*Proposal for a Council Directive implementing Enhanced Cooperation in the area of Financial Transaction Tax*". Secondo un'indicazione della Commissione del 9 novembre 2011, che il Consiglio europeo del 7-8 febbraio 2013 ha invitato gli Stati che partecipano alla Cooperazione Rafforzata a esaminare, il gettito di questa imposta dovrebbe essere attribuito al livello europeo dato che il mercato finanziario è ormai integrato ed è governato da regole comuni. La previsione dei servizi della

Commissione è che il gettito della FTT, se attivata soltanto dagli 11 paesi della Cooperazione Rafforzata, potrebbe ammontare a 31 miliardi di euro. Se queste risorse venissero attribuite, almeno per una quota significativa, al nuovo Fondo, sarebbe possibile avviare un piano di rilancio che preveda un flusso di investimenti pari nel breve-medio periodo ad almeno 1 punto di Pil dell'area, usando anche risorse che provengano dal settore privato oltre che dalla BEI. In prospettiva, le risorse destinate ad alimentare la spesa pubblica nell'eurozona potrebbero essere ulteriormente aumentate con l'approvazione della proposta di una *carbon tax* che, se applicata nell'area dell'euro, potrebbe fornire un gettito intorno ai 45 miliardi di euro. La destinazione al Fondo di risorse proprie di dimensioni significative potrebbe favorire altresì la raccolta di fondi sul mercato attraverso emissioni di *bonds* garantiti dalle disponibilità del Fondo stesso.

9. – L'obiettivo principale di questi investimenti dovrebbe essere il completamento della rete di infrastrutture (energia, trasporti e banda larga) e di promuovere l'innovazione tecnologica in un'economia europea che ha ormai raggiunto la frontiera tecnologica e richiede quindi una spinta innovativa per competere con successo sul mercato mondiale. Investimenti di notevoli dimensioni sono richiesti, sia nel settore pubblico che in quello privato, per far fronte a questa sfida delle infrastrutture. Stime preliminari della Commissione indicano necessità di investimenti fra € 1,5 e 2 trilioni nei tre settori delle reti di energia, di trasporto e di ICT. Nel periodo fino al 2020 € 550 miliardi saranno necessari per la realizzazione del programma *Trans-European Transport Network* (TEN-T), di cui € 215 miliardi per l'eliminazione delle principali strozzature nella rete centrale di trasporto. Nel settore dell'energia, le spese necessarie ammontano a € 400 miliardi per le reti di distribuzione e per le *smart grids*, altri € 200 miliardi per le reti di trasmissione e per le strutture di accumulo dell'energia e € 500 miliardi per rinnovare e costruire nuova capacità di generazione di energia. Infine, fra € 180-270 miliardi di nuovi capitali dovranno essere investiti per rendere disponibili per tutte le famiglie la banda larga veloce e ultra-veloce entro il 2020.

Il Fondo potrebbe iniziare da subito a finanziare questi progetti, nelle more della preparazione di un piano per migliorare la competitività dell'economia europea attraverso investimenti nell'istruzione superiore, in ricerca e sviluppo e in innovazione tecnologica. Una parte minore del gettito della FTT potrebbe essere utilizzata per sostenere riforme strutturali negli Stati membri con accordi di natura contrattuale con le

istituzioni europee al fine di ottenere incentivi temporanei, limitati e flessibili e finalizzati alla realizzazione delle riforme – il *Convergence and Competitiveness Instrument* proposto dalla Commission nel “*Blueprint for a Deep and Genuine EMU*” (28 novembre 2012).

10. – La necessità di avviare con urgenza una politica di rilancio dell’economia europea è ormai percepita anche dalla classe politica e, soprattutto, da un’opinione pubblica sempre più inquieta sulle drammatiche prospettive che si aprono con il prolungarsi della crisi e ulteriormente spaventata dalle decisioni proposte dall’Unione al governo cipriota, con un prelievo forzoso di dimensioni consistenti sui depositi bancari. Dopo l’approvazione del *Compact for Growth and Jobs*, il Consiglio europeo del 14-15 marzo ha riaffermato l’urgenza di promuovere la crescita e l’occupazione, in particolare “sfruttando le potenzialità dell’economia verde”. Ma, dopo aver ricordato il recente aumento di 10 miliardi del capitale della BEI che, sommato alle risorse del Fondo Europeo per gli Investimenti, dovrebbe attivare investimenti per 180 miliardi nel periodo 2013-2015, il Consiglio ha rinviato ogni decisione a giugno, dando mandato alla Commissione di proporre misure di sostegno alla crescita con particolare attenzione per le infrastrutture, l’energia, l’economia digitale, la ricerca e l’innovazione e le piccole e medie imprese.

In realtà, le drammatiche condizioni economiche e sociali in diversi paesi dell’eurozona dovrebbero rendere consapevoli anche i governi dell’urgenza delle misure di sostegno a una ripresa dello sviluppo. L’attivazione del Fondo per la crescita e l’occupazione può rappresentare un passo in avanti decisivo nell’attesa che venga avviata la definizione di un Piano europeo di Sviluppo Sostenibile, che dovrebbe rappresentare il punto di riferimento decisivo per la gestione della politica economica nell’eurozona durante la prossima legislatura del Parlamento europeo.

11. – La soluzione della crisi non può essere affidata unicamente a scelte di natura economica. La crisi dell’eurozona è figlia in misura decisiva dell’incapacità di assumere decisioni a causa della struttura confederale che ancora governa l’Unione monetaria. E non casualmente le uniche decisioni positive sono state assunte dalla BCE, che è l’unico organo dell’eurozona di natura federale. L’avvio di una politica attiva di sostegno allo sviluppo deve essere quindi accompagnata da profonde riforme istituzionali che garantiscano una capacità di governo e, al contempo, assicurino un controllo democratico delle decisioni assunte a livello europeo.

Occorre riconquistare al più presto la fiducia dei cittadini, se si vuole evitare il rischio che alla crisi economica faccia seguito una crisi della democrazia e un collasso del progetto europeo. L'annuncio del varo di un piano di sviluppo immediatamente finanziabile con risorse proprie, anche se inizialmente nell'ambito più ristretto di una cooperazione rafforzata destinata ad estendersi inevitabilmente agli altri paesi dell'eurozona e forse anche a paesi che ancora non vi appartengono, può rappresentare un segnale importante per ripristinare la fiducia nell'Europa. Ma certamente non basta. Spetta al Parlamento europeo, prima delle elezioni del 2014, il compito di promuovere, in stretto contatto con i parlamenti nazionali, un progetto di riforma delle istituzioni che garantisca al contempo un'adeguata capacità di governo e un efficace controllo democratico a livello europeo; e questo progetto dovrà essere al centro del dibattito elettorale per essere poi immediatamente avviato a realizzazione. Il tempo disponibile per prendere decisioni cruciali per il futuro dell'Europa è ormai molto limitato. Spetta all'opinione pubblica, e soprattutto ai movimenti che rappresentano l'avanguardia organizzata del popolo europeo, il compito di esercitare una pressione crescente – anche attraverso l'utilizzo degli strumenti innovativi previsti dal Trattato di Lisbona come l'Iniziativa dei Cittadini Europei – nei confronti della classe politica affinché si superino le incertezze e si avvii il processo costituente che deve portare finalmente alla realizzazione della democrazia europea.

# Un bilancio per l'eurozona: proposte di discussione sulla procedura per ottenerlo, gli obiettivi da assegnargli e le istituzioni per governarlo

Domenico Moro

## 1. Il costo dell'Europa intergovernativa.

L'origine della crisi economico-finanziaria che ha coinvolto l'UE è politica e non economica. Quando, nel 2008, la crisi dei *sub-prime* americani si è estesa anche agli altri paesi industrializzati, l'incidenza del debito pubblico *lordo* sul PIL, dell'eurozona, degli USA e del Giappone era pari, rispettivamente, al 70,0%, 71,6%, e 195,5%<sup>1</sup>. Poiché, nel 2012, questi valori hanno raggiunto, rispettivamente, il 93,1%, 105,0% e 238,4% e in Europa persiste la crisi, mentre USA e Giappone, sia pure lentamente, ne stanno uscendo, significa che il mercato non penalizza il debito sovrano, bensì l'assenza di una sovranità federale europea. La crisi economico-finanziaria evidenzia che il mercato si comporta in maniera diversa rispetto alle unioni monetarie in cui vi è un governo ed a quelle in cui il governo non c'è ancora, penalizzando così la via intergovernativa al governo economico dell'eurozona. Il Trattato di Maastricht e il Patto di Stabilità e Crescita (PSC) si sono dimostrati privi degli strumenti necessari a reagire efficacemente alla crisi finanziaria e la risposta si è dovuta trovare fuori dai Trattati, accentuando ancora di più il deficit democratico europeo.

In assenza di una politica di bilancio europea che persegua una politica di crescita economica e in presenza dei vincoli del PSC e del *fiscal compact*, se l'economia europea nel suo complesso è in recessione ed alcune sue componenti statali non rispettano ancora i vincoli del PSC, queste ultime si trovano a dover insistere su politiche pro-cicliche, in questo caso recessive, innescando un circolo vizioso di continuo peggioramento della crisi economica. D'altro lato, nel quadro di un'Europa intergovernativa, chi si trova in una posizione migliore, come la Germania, esita a perseguire una politica di sviluppo per non rischiare di trovarsi a sua volta in difficoltà a fronte di un futuro rallentamento del-

---

<sup>1</sup> L'incidenza del debito pubblico *netto* sul PIL, nel 2012, per le tre aree, era pari rispettivamente al 70,1%, 78,4% e 138,9%.

la propria economia. Alla fine del 2012, si è iniziato a prendere coscienza di questa situazione e le principali istituzioni europee, Consiglio europeo, Commissione europea e Parlamento europeo, hanno cominciato a sostenere che l'eurozona dovrebbe dotarsi di un proprio bilancio.

Occorre, però, essere chiari su un punto. Se è vero, come sostiene la Commissione europea nel suo documento che, con il “*six pack*” ed il “*two pack*”, si sono esaurite le possibilità di migliorare le procedure di prevenzione e correzione dei bilanci nazionali all'interno dei Trattati esistenti, è anche vero che con i due Trattati intergovernativi istitutivi del Meccanismo Europeo di Stabilità e del *fiscal compact* si sono esaurite le possibilità di seguire la strada dei “Trattati al di fuori dei Trattati”, senza stravolgere il disegno originario che, fin dalla nascita della CECA, è la fondazione della Federazione europea. Con gli ultimi provvedimenti, si è ormai dato vita a quella che è stata chiamata “*una mostruosa burocrazia delegittimata*”<sup>2</sup>. Per l'Europa è arrivato il momento della scelta: o procede verso la Federazione, oppure resterà ai margini delle vicende mondiali. Vediamo pertanto, prima di discutere del bilancio dell'eurozona, i provvedimenti che è stato possibile adottare dentro i Trattati e quelli che, invece, hanno dovuto essere presi al di fuori di essi.

*L'evoluzione della “governance” economica all'interno dei Trattati esistenti: il “six pack” e il “two pack”.*

Il “*six pack*” è stato approvato a fine 2011<sup>3</sup>. Il regolamento relativo alla parte *preventiva* e di modifica del PSC e che dà una base giuridica al “semestre europeo”, prevede che la Commissione, all'inizio di ciascun anno, presenti un rapporto sulla crescita e che su questa base il Consiglio europeo elabori le linee guida di politica economica e di bilancio a livello UE e degli Stati membri, mettendo in moto il meccani-

---

<sup>2</sup> Fabrizio Saccomanni, *Verso una vera Unione Economica e Monetaria?*, 10 gennaio 2013.

<sup>3</sup> Il “*six pack*” è composto da cinque Regolamenti e da una Direttiva. Due Regolamenti riformano il Patto di Stabilità e Crescita, dando una base giuridica al “semestre europeo” e rafforzando il sistema di correzione dei deficit eccessivi (Regolamenti n. 1175/2011, 1177/2011); il terzo prevede un sistema di sanzioni per gli Stati che violano il PSC (n. 1173/2011); il quarto introduce una procedura per la prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici per l'UE (n. 1176/2011) e l'ultimo prevede un sistema di sanzioni degli squilibri macroeconomici eccessivi per i soli paesi della zona euro (n. 1174/2011). La Direttiva 2011/85/UE disciplina, invece, la stesura dei quadri di bilancio dell'UE.

simo di sorveglianza delle politiche di bilancio degli Stati, che dovranno presentare i “Piani nazionali di riforma” (tenendo conto della “Strategia UE 2020”) ed i “Piani di stabilità e convergenza”, che dovranno contenere gli obiettivi a medio termine. Per gli Stati che hanno un debito pubblico che eccede il 60% del PIL, la valutazione degli obiettivi di bilancio terrà conto dell’entità del miglioramento previsto del deficit pubblico, che dovrà essere pari ad almeno lo 0,5% annuo (al netto degli effetti del ciclo e delle misure una tantum). In particolare, il regolamento di modifica della parte *correttiva* del PSC prevede che se il livello del debito pubblico di un paese supera il 60% del PIL, esso dovrà aver adottato misure sufficienti a ridurlo a un ritmo adeguato, pari ad almeno il 5% all’anno negli ultimi tre anni. La Commissione, entro la fine del mese di giugno di ciascun anno, elaborerà le sue *raccomandazioni* in materia di politica economica e di bilancio e, se accerterà l’esistenza di un disavanzo eccessivo, informerà lo Stato interessato e il Consiglio, che potrà inviargli una raccomandazione affinché adotti le opportune misure.

Gli ultimi due regolamenti del “*six pack*” prevedono invece, per la prima volta, la sorveglianza macroeconomica e si articolano, in analogia con il PSC, da un lato, in una parte *preventiva* ed in una *correttiva* degli squilibri macroeconomici eccessivi e, dall’altro, in un sistema di *sanzioni* in caso di non osservanza delle misure correttive da parte dei paesi dell’eurozona. La Commissione procederà a una valutazione periodica in base ad indicatori degli squilibri *interni* (debito pubblico e privato, evoluzione dei valori mobiliari e immobiliari, livello della disoccupazione, ecc..) e degli squilibri *esterni* (saldo delle partite correnti, evoluzione investimenti esteri, tassi di cambio reali, evoluzione delle quote di mercato all’esportazione, evoluzione costi e prezzi, ecc..). Qualora accerti l’esistenza di uno “squilibrio eccessivo”, il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, chiederà allo Stato interessato di adottare misure correttive entro un termine determinato sulla base di un piano di azione che il Consiglio dovrà approvare. Per quanto concerne quest’ultima parte della procedura, quella *correttiva*, se lo Stato omette ripetutamente di dare seguito alle raccomandazioni del Consiglio, esso è tenuto a pagare un’ammenda pari allo 0,1% del suo PIL. La decisione di infliggere un’ammenda, che riguarda solo i paesi dell’eurozona, è proposta dalla Commissione e s’intende approvata dal Consiglio salvo che non sia respinta a maggioranza qualificata. Infine, la Direttiva 2011/85/UE prevede, per la prima volta, una più precisa normativa per la stesura dei bilanci e la richiesta di fornire, mensil-

mente, i dati di cassa, al fine di assicurare un maggior controllo sulle finanze pubbliche nazionali.

Il “*two pack*” è composto da due Regolamenti, approvati dal Parlamento europeo il 12 marzo scorso, che si applicano unicamente ai paesi dell’eurozona. Il primo riguarda gli Stati che, trovandosi in gravi difficoltà finanziarie, ricevono assistenza finanziaria da uno o più altri Stati, dal FMI, dalla *European Financial Stability Facility* (EFSF) o dal Meccanismo Europeo di Stabilità, mentre il secondo riguarda la prevenzione e correzione dei disavanzi eccessivi degli Stati membri della zona euro<sup>4</sup>. La prima proposta di Regolamento prevede che la Commissione, in base alle sue valutazioni, possa decidere di mettere sotto sorveglianza uno Stato che rischia di trovarsi in una situazione d’instabilità finanziaria e proporre al Consiglio di raccomandare allo Stato interessato di richiedere assistenza finanziaria. Una volta che lo Stato avrà richiesto l’assistenza, esso, di concerto con la Commissione, dovrà predisporre un programma di aggiustamento volto a ristabilire una situazione economica sana e sostenibile. Il secondo Regolamento prevede che la Commissione sia messa in condizione di dare un parere sul bilancio dello Stato interessato, prima che questo venga votato dal Parlamento nazionale. In particolare, il calendario previsto dal Regolamento prevede che entro il 15 aprile di ciascun anno ogni Stato membro presenti un quadro di bilancio a medio termine redatto in base a previsioni macroeconomiche indipendenti e che entro il 15 ottobre di ciascun anno sia reso pubblico il progetto di bilancio per l’anno successivo. Se la Commissione accerterà che il progetto di bilancio non rispetta gli obblighi di politica finanziaria previsti dal PSC, chiederà che il progetto di bilancio sia rivisto. Il bilancio dovrà essere approvato entro il 31 dicembre di ciascun anno.

La novità del “*six pack*” e del “*two pack*” è data dal fatto che la Commissione è chiamata a dare un parere preventivo sulle politiche di bilancio nazionali e a concordare, nel caso di paesi con squilibri macroeconomici eccessivi, un piano di riforme. Essi cercano, inoltre, di introdurre un maggior automatismo nel sistema delle sanzioni. Infatti, il Consiglio, in linea di principio, è chiamato a sostenere la proposta della Commissione di infliggere una sanzione a carico di uno Stato inadempiente e può opporsi solo in base ad un voto che raccolga la maggioranza qualificata degli Stati (“maggioranza qualificata inversa”).

---

<sup>4</sup> La Commissione, al fine di evitare inutili sovrapposizioni con quanto previsto dal “*six pack*”, ha chiarito in che misura i due pacchetti di misure saranno resi complementari.

*L'evoluzione della "governance" economica al di fuori dei Trattati esistenti: il Meccanismo Europeo di Stabilità e il "Fiscal compact".*

Il mercato, in assenza di una vigorosa politica europea di gestione della crisi, ha tradotto la perdurante incertezza politico-economica in un continuo aumento degli *spread* sui tassi d'interesse dei titoli pubblici emessi dai paesi maggiormente indebitati. Essi hanno così toccato livelli ben superiori a quelli normalmente riscontrabili nel caso di Stati membri, in difficoltà finanziarie, di federazioni esistenti. Sotto la spinta del mercato, i governi europei hanno dovuto predisporre dei meccanismi di difesa dell'eurozona in tre tappe, contraddistinte dall'adozione di tre diversi strumenti, di cui due nuovi trattati. In ordine di tempo, il 9 maggio 2010 i paesi membri dell'eurozona hanno deciso di istituire, temporaneamente, lo "European Financial Stability Facility (EFSF)" che può emettere obbligazioni o altri strumenti di debito sul mercato per raccogliere i fondi necessari alla concessione di prestiti ai paesi in difficoltà finanziarie, ricapitalizzare le banche o acquistare debito sovrano<sup>5</sup>. Siccome l'EFSF scadrà nel luglio 2013, è diventato subito evidente che il mercato avrebbe accettato solo garanzie di stabilità strutturale all'interno dell'eurozona ed i Capi di Stato e di governo, meno di sei mesi dopo, hanno dovuto affrettarsi a promuovere l'istituzione di un meccanismo *permanente* di gestione delle crisi finanziarie, in sostituzione dell'EFSF. Pertanto, il Consiglio europeo del 28-29 ottobre 2010 ha dovuto dare il via al Trattato istitutivo del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES)<sup>6</sup>, meglio conosciuto come "fondo salva-stati". Nel frattempo, nel corso del Consiglio europeo del 9 dicembre 2011, preso atto dell'opposizione inglese all'adozione di misure per il coordinamento delle politiche di bilancio e la riduzione del deficit e del debito pubblico, a latere del Consiglio, 25 paesi su 27 hanno deciso di adottare il cosiddetto *fiscal compact*<sup>7</sup>.

Purtroppo, come spesso succede, la stampa e in generale *i mass media* parlano di Europa quando questa chiede sacrifici e non quando com-

---

<sup>5</sup> Dal punto di vista giuridico, si tratta di una società privata di diritto lussemburghese i cui soci sono i paesi dell'eurozona (v.: ECB, "The European Stability Mechanism", *Monthly Bulletin*, luglio 2011).

<sup>6</sup> Formalmente, saranno firmati due trattati con lo stesso nome: uno l'11 luglio 2011 e l'altro il 2 febbraio 2012. Il MES è costituito quale organizzazione intergovernativa permanente nel quadro del diritto pubblico internazionale e con sede in Lussemburgo.

<sup>7</sup> ECB, "A fiscal compact for a stronger economic and monetary union", *Monthly Bulletin*, Maggio 2012, pp. 79-94.

pie passi avanti verso la realizzazione di istituzioni in grado di promuovere politiche attive per il governo economico-finanziario dell'eurozona, come il MES. Cohn-Bendit, polemizzando con il Partito socialista francese che, a suo tempo, voleva votare contro il MES, ha fatto notare che questa istituzione può essere vista come l'embrione di un Tesoro europeo<sup>8</sup>, sia pure limitato ai paesi dell'eurozona. Sulla stessa linea, si è nel frattempo espresso anche il FMI<sup>9</sup>. Infatti, il MES: 1) può contrarre prestiti sul mercato dei capitali: ha poca importanza il modo in cui si chiamano questi prestiti, ma si tratterebbe comunque di qualcosa di paragonabile ai *Treasury bonds* americani; 2) può utilizzare le risorse di cui è dotato per ricapitalizzare, per il tramite di prestiti agli Stati membri, istituti bancari e assicurativi in difficoltà. Con la firma del *fiscal compact*, la realizzazione dell'unione bancaria e a seguito di una formale richiesta d'intervento del MES da parte di uno Stato in difficoltà finanziarie, esso potrà intervenire *direttamente* nella ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie, dando vita ad una politica paragonabile ai salvataggi dell'AIG e di *Fannie Mae* e *Freddie Mac* da parte del Tesoro americano; 3) può utilizzare le sue risorse per venire incontro alle difficoltà dei paesi dell'eurozona ed in questo senso rappresenterebbe, in parte, un intervento assimilabile agli "*intergovernmental grants*" americani, in quanto si tratterebbe di prestiti e non di contributi; 4) può acquistare titoli pubblici degli Stati in difficoltà, sul mercato primario o su quello secondario: qui avrebbe addirittura più poteri del *Federal Reserve System*, che non può comprare, sul mercato primario, i titoli emessi dagli Stati membri della federazione americana; 5) infine, si differenzia sostanzialmente dall'EFSF. Data la diversa natura giuridica delle due istituzioni, l'emissione di prestiti sul mercato europeo dei capitali, dal punto di vista statistico, sarebbe trattata in modo differente. Nel caso dell'EFSF, l'indebitamento sarebbe contabilizzato pro-quota a carico degli Stati partecipanti, aumentando così l'ammontare del debito pubblico degli Stati dell'eurozona. Nel caso del MES, l'indebitamento sarebbe considerato debito di un'"istituzione europea" e quindi non sarebbe attribuito agli Stati membri. Il debito pubblico in cui esso incorrerebbe sarebbe dunque, a tutti gli effetti, *debito europeo*<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> "La création du MES est un premier pas vers une Europe fédérale avec son propre Trésor public et un budget conséquent"; in: *Mécanisme européen de stabilité: la bourde historique de la gauche*, *Le Monde*, 25 febbraio 2012.

<sup>9</sup> Stijn Claessens, Ashoka Mody, Shain Vallée, *Paths to Eurobonds*, IMF Working Paper, WP/12/172, luglio 2012.

<sup>10</sup> V.: Committee on Monetary, Financial and Balance of Payments Statistics, *CMFB*

Come anticipato sopra, constatata l'insufficienza del PSC nel far rispettare la disciplina fiscale, i Capi di Stato e di Governo hanno dovuto introdurre delle norme ulteriori che, in assenza dell'accordo di tutti e 27 gli Stati membri, hanno dovuto approvare in un Trattato separato, vale a dire il "Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'unione economica e monetaria", di cui il *fiscal compact* costituisce il Titolo III. Il Trattato intende rafforzare la disciplina fiscale, in particolare, dei paesi dell'eurozona, potenziando ulteriormente il PSC rafforzato. Le novità principali sono, da un lato, l'introduzione della regola del pareggio di bilancio, che gli Stati devono introdurre nelle proprie costituzioni, ed un meccanismo di correzione automatica del deficit sulla base di proposte che saranno fatte dalla Commissione europea e che dovrà essere recepito dalle legislazioni nazionali; dall'altro, il rafforzamento della procedura per deficit e debito pubblico eccessivi. Per quanto riguarda il pareggio di bilancio, esso si intenderà rispettato se il deficit strutturale annuo sarà in linea con gli obiettivi di medio termine, come definiti nelle disposizioni preventive del PSC e con un limite dello 0,5% del PIL<sup>11</sup>. Ogni paese membro, nel caso in cui uno Stato violasse le nuove regole, potrebbe ricorrere alla Corte di giustizia europea per far rispettare le norme sull'equilibrio di bilancio e sul meccanismo di correzione. Il Trattato, inoltre, prevede l'obbligo di ridurre il debito in eccesso del 60% del PIL in funzione di un parametro numerico, pari a un tasso medio del 5% annuo del debito accumulato. L'altra innovazione introdotta dal Trattato riguarda la maggior automaticità nell'avvio della procedura per rimediare a un deficit eccessivo. Infatti, la procedura, promossa su iniziativa della Commissione, può essere bloccata solo con un voto contrario, a maggioranza qualificata, del Consiglio europeo nel formato dei paesi appartenenti all'eurozona. Infine, è prevista l'introduzione di ulteriori misure per un maggior coordinamento delle politiche di bilancio nazionali, volte a promuovere la convergenza e la competitività delle economie europee<sup>12</sup>. L'inno-

---

*Opinion on the recording in national accounts of the European Stability Mechanism (ESM)*, 10 marzo 2011; European Commission, *Eurostat's preliminary view on the recording of the future European Stability Mechanism*, 7 aprile 2011.

<sup>11</sup> Un deficit più elevato, e pari all'1% , è previsto per i paesi che hanno un'incidenza del debito pubblico sul PIL inferiore al 60%.

<sup>12</sup> Si tratta di obiettivi già richiamati nel Patto *Euro plus*, anche se quanto previsto da quest'ultimo non è legalmente vincolante, le politiche auspiccate non sono ben precisate e non sono fissati obiettivi concreti (v.: BCE, "A fiscal compact for a stronger economic and monetary union", *Monthly bulletin*, Maggio 2012, pp. 79-94).

vazione più importante prevista dal Trattato è però la regola relativa alla sua entrata in vigore. Per la prima volta, nel caso di un Trattato europeo, è previsto che esso entri in vigore quando dodici paesi membri dell'eurozona su diciassette lo avranno ratificato e quindi sulla base di una maggioranza qualificata e non all'unanimità. Si tratta, nel complesso, di misure rilevanti e che, come è stato fatto notare, non si riscontrano neppure nelle federazioni esistenti<sup>13</sup>. Ma ciò non fa che rendere più urgente la necessità che queste misure vengano inserite nel quadro di una democrazia federale.

*Il Trattato di Lisbona è già stato superato dagli eventi.*

Con l'introduzione del principio della "maggioranza qualificata inversa" si è voluto prevedere una maggior automaticità nei provvedimenti da adottare, ma come ha rilevato la Banca centrale europea, i regolamenti prevedono una procedura che sanziona unicamente i deficit eccessivi, ma non la violazione del criterio del debito pubblico<sup>14</sup>. Inoltre, nonostante l'approvazione del "six pack" e del "two pack", sono tuttora presenti alcuni punti di debolezza nella politica fiscale degli Stati membri e che sono stati individuati nella presenza di: un'accresciuta complessità della nuova struttura della *governance* fiscale rafforzata che ne può ridurre la trasparenza e imponibilità e, in definitiva, la responsabilità; un elevato elenco di circostanze eccezionali che possono mitigare il giudizio sulla presenza di un deficit o debito eccessivo; una insufficiente automaticità nella rilevazione di un mancato adeguamento al PSC rafforzato; la dipendenza dalla volontà politica nazionale nella effettiva attuazione di una sana politica fiscale; l'effettiva volontà da parte della Commissione nell'accertamento dell'esistenza di un deficit eccessivo e della richiesta di applicazione delle necessarie politiche correttive.

In effetti, a proposito di quella che dovrebbe essere la misura che più di altre dovrebbe esortare gli Stati a perseguire politiche virtuose – vale a dire il sistema delle sanzioni – occorre costatare che, ad oggi, non si è mai arrivati fino a questo stadio della procedura, tantomeno quando i primi a violare il requisito del deficit sono stati i paesi di maggiori dimensioni<sup>15</sup>. Non ci si riferisce solo al 2003, quando Francia e

---

<sup>13</sup> Federico Fabbrini, *The Fiscal Compact, the "Golden Rule", and the paradox of European Federalism*, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2096227](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2096227).

<sup>14</sup> ECB, "The reform of economic governance in the euro area – essential elements", *Monthly Bulletin*, Marzo 2011.

Germania, che avevano entrambi superato il limite del 3% di deficit, si sono accordati, con il sostegno dell'Italia, per allentare i vincoli del PSC, ma anche alla più recente approvazione delle prospettive finanziarie 2014-2020. In quest'occasione, almeno secondo ricostruzioni della stampa, la Germania avrebbe proposto alla Francia la rinuncia all'avvio della procedura per deficit eccessivo, se quest'ultima avesse approvato la riduzione degli stanziamenti<sup>15</sup>. In effetti, è sempre bene ricordare che al fine del rispetto dei vincoli finanziari da parte dei diversi livelli di governo, così come per scoraggiare i reati in genere, non è tanto importante la *dimensione* della pena, quanto la sua *certezza*. Ora, quello che manca al funzionamento del PSC è proprio quest'ultima condizione, ma per una ragione molto semplice, dovuta al fatto che l'art. 126, paragrafo 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione prevede che le sanzioni a carico degli Stati che non rispettano i vincoli del PSC siano decise dal Consiglio, cioè da un'istituzione dove sono rappresentate le parti in causa. Solo così si spiega perché, per dieci anni, la Grecia ha potuto mentire sui suoi conti, senza essere scoperta. La supposta incompetenza dei funzionari della Commissione europea, avanzata nei giorni in cui fu resa pubblica la dimensione reale del debito pubblico greco, non c'entra nulla e non può fare nulla a fronte di un meccanismo che oggettivamente favorisce la collusione tra i paesi dell'euro. Se si vuole che il governo europeo dell'economia, di cui il Patto è un'importante componente, funzioni, occorre che il sistema istituzionale europeo si fondi chiaramente sul principio della separazione dei poteri e sulla loro legittimità democratica. Per cui, ad esempio, la decisione di comminare multe dovrebbe essere affidata ad un'istituzione che si collochi al di sopra degli Stati e sia indipendente da questi, come dovrebbe essere la Commissione europea. Se non c'è questa distinzione tra le responsabilità delle diverse istituzioni europee, non può funzionare il meccanismo di "*check and balances*" che è la garanzia di funzionamento di uno Stato di diritto.

Infine, va tenuto presente un dato più concreto. In base alle procedure previste dai regolamenti esaminati, al lasso di tempo che intercorre prima che la procedura per deficit eccessivo, o squilibri macroeconomici eccessivi, arrivi alla fase della eventuale decisione di imporre

---

<sup>15</sup> Ad esempio, la Francia, ha rispettato la regola del deficit solo sette anni sui diciannove dalla sua entrata in vigore (v.: Samuel Laurent, "A l'origine de la "règle des 3%", la France l'a souvent ignorée", *Le Monde*, 14 febbraio 2013).

<sup>16</sup> Adriana Cerretelli, "Meno rigore meno crescita, lo strano patto franco-tedesco", *Il Sole 24 Ore*, 16 febbraio 2013.

sanzioni (trascorre circa un anno e mezzo) ed all'esperienza relativa al funzionamento del PSC, di fatto le sanzioni vengono imposte prima dal mercato che dal Consiglio. In effetti, le sanzioni previste sono di dimensioni relativamente contenute (da un minimo dello 0,1% del PIL, ad un massimo dello 0,5%), se raffrontate al costo aggiuntivo a carico del bilancio nazionale dovuto alla dimensione degli *spread* che il mercato impone ai paesi che non perseguono l'obiettivo di finanze sane. Nel caso della Grecia, in assenza del piano di intervento europeo, il maggior onere sarebbe potuto arrivare al 20-25% del PIL e nel caso dell'Italia, è già oggi pari al 2-3% del PIL.

## **2. I benefici di un bilancio dell'eurozona finanziato con risorse fiscali proprie e l'urgenza che il Parlamento europeo presenti un progetto di riforma dei Trattati che lo preveda esplicitamente.**

*Esiste un ampio consenso sul fatto che il Trattato di Lisbona è superato, che occorre dotare l'eurozona di un bilancio specifico e che, per ottenerlo, è necessario convocare una Convenzione costituente.*

Da quando Herman Van Rompuy ha presentato al Consiglio europeo del 28-29 giugno 2012 la relazione dal titolo "Verso un'autentica Unione economica, e monetaria"<sup>17</sup>, si è aperto il dibattito sull'istituzione di un bilancio dei paesi dell'eurozona<sup>18</sup> e tutte le principali istituzioni europee si sono espresse a favore di questa prospettiva. In particolare, il Parlamento europeo, nel corso della seduta del 20 novembre 2012, ha approvato una Risoluzione con la quale denuncia i limiti del metodo intergovernativo e sostiene che "è necessario fare un balzo in avanti verso un'Europa autenticamente federale". Inoltre, dopo aver osservato che "la realizzazione di un'autentica UEM all'interno dell'Unione richiederà a medio termine una modifica del Trattato", si riserva di avanzare proposte che dovranno essere esaminate da una nuova Convenzione europea. In particolare, a proposito dell'eurozona, il Parla-

<sup>17</sup> Consiglio europeo, EUCO 120/12, 26 giugno 2012.

<sup>18</sup> Jean Pisani-Ferry, Erkki Vihriälä, Guntram Wolff, "Options for a euro-area fiscal capacity", *Bruegel Policy Contribution*, Issue 2013/01, gennaio 2013; Guntram B. Wolff, "A Budget For Europe's Monetary Union", *Bruegel Policy Contribution*, Issue 2012/22, dicembre 2012; Daniel Gros, "The False Promise of a Eurozone Budget", *CEPS Commentary*, 7 dicembre 2012; Bordo, Miachael, Lars Jonung and Agnieszka Markiewicz, "Does the euro need a fiscal union? Some lessons from history", *NBER Working Paper*, n. 17380, settembre 2011.

mento fa presente che *“in virtù dei trattati in vigore, gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono conferire maggiori finanziamenti al bilancio dell'Unione nel quadro della procedura sulle risorse proprie, introducendo imposte o prelievi specifici secondo una procedura di cooperazione rafforzata”*<sup>19</sup>. La Commissione europea, il 28 novembre 2012, ha presentato invece un documento dal titolo *“Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie – Lancer un débat européen”*<sup>20</sup> che richiama anch'esso la necessità per l'eurozona di dotarsi di una capacità di bilancio autonoma e ribadisce più volte che i Trattati dovranno essere modificati, avanzando una serie di misure ed una proposta di calendario per adottarle. Infine, il 5 dicembre, in vista della riunione del Consiglio europeo del 12-13 dicembre 2012, i Presidenti del Consiglio europeo, della Commissione europea, dell'Eurogruppo e della Banca centrale europea hanno presentato il rapporto definitivo sull'Unione economica e monetaria<sup>21</sup>. Il rapporto, dopo aver ricordato che *“la storia e l'esperienza di altre unioni monetarie mostrano che è possibile progredire verso l'unione di bilancio seguendo varie strade e le caratteristiche uniche dell'UEM giustificerebbero un approccio specifico”*, fa notare che *“sebbene il grado di centralizzazione degli strumenti di bilancio e le disposizioni per la solidarietà di bilancio contro gli shock negativi siano diversi, tutte le altre unioni monetarie sono dotate di una capacità di bilancio centrale”*. Tuttavia, se tutte le principali istituzioni dell'Unione europea sono concordi sul fatto che l'eurozona debba procedere verso l'istituzione di un bilancio specifico, le modalità del suo finanziamento restano indefiniti, i suoi compiti non del tutto precisati e, soprattutto, i tempi previsti per la sua attuazione sono troppo lunghi per rispondere ad una crisi economico-finanziaria che non è ancora superata e che ha drammatiche conseguenze sociali.

*L'importanza prioritaria di un bilancio dell'eurozona finanziato con risorse proprie.*

Il punto di partenza delle riflessioni di chi ha proposto l'istituzione di un bilancio di dimensioni adeguate per i paesi dell'eurozona è il fatto che il Trattato di Maastricht non si è dimostrato efficace a fronte di

<sup>19</sup> Parlamento europeo, 2012/2151(INI).

<sup>20</sup> Commissione europea, COM(2012) 777, 28 novembre 2012.

<sup>21</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/presdata/it/ec/134190.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/presdata/it/ec/134190.pdf).

una crisi economica di grandi proporzioni come quella attuale. Esso prevedeva che in tempi economici normali i paesi dell'eurozona ne approfittassero per mantenere un saldo di bilancio prossimo all'equilibrio o in surplus, in modo da poter contare su risorse sufficienti in tempi di ciclo economico negativo. In realtà, nelle fasi favorevoli del ciclo, molti paesi hanno utilizzato i maggiori proventi fiscali per abbassare le imposte o spendere di più, trovandosi così costretti nelle fasi negative del ciclo a dover aumentare le imposte o ridurre le spese. Due paesi si attennero a quanto prescritto dal Trattato, la Spagna e l'Irlanda che, prima della crisi dei *sub-prime*, avevano un rapporto debito pubblico/PIL rispettivamente pari al 40 ed al 25%. Il basso debito pubblico non è però stato loro sufficiente per far fronte alla gravità della crisi immobiliare che le ha travolti, e si è reso necessario l'intervento dell'Unione europea.

Il dibattito ha coinvolto anche centri studi ed intellettuali europei. In generale, il punto di partenza delle riflessioni è la constatazione che l'eurozona è il primo caso, nella storia, di un'unione monetaria centralizzata e di una politica fiscale che resta competenza esclusiva degli Stati membri. Trattandosi di una novità istituzionale, è del tutto normale che quando si affronta il problema di quale configurazione può assumere la futura unione fiscale dell'eurozona, vi siano delle differenze di vedute sul modello di unione fiscale da perseguire. Tuttavia, il dibattito in corso ha consentito di mettere in luce che la tenuta dell'euro necessita l'unione fiscale e che perché questa, a sua volta, funzioni devono essere soddisfatte alcune condizioni suggerite dall'analisi dell'esperienza di cinque federazioni: Argentina, Brasile, Canada, Germania e Stati Uniti<sup>22</sup>. L'economista Michael Bordo ed altri hanno individuato cinque condizioni che, per ragioni espositive, sono qui elencate in un ordine solo leggermente diverso da quello in cui sono state presentate: 1) un livello di entrate e di spese per gli Stati membri che rifletta le preferenze dei propri cittadini; 2) la capacità di imparare dagli errori del passato e di adattarsi alle nuove circostanze economiche e politiche; 3) un impegno credibile a rispettare la regola del *no-bailout*; 4) la creazione di un mercato di titoli pubblici europei garantito da imposte sovranazionali; 5) un efficace sistema di trasferimenti a favore dei paesi oggetto di uno *shock* asimmetrico. Guardando all'esperienza dell'Unione europea e, in particolare, dell'eurozona, possiamo dire che,

---

<sup>22</sup> Michael D. Bordo, Agnieszka Markiewicz, Lars Jonung, *A Fiscal Union for the Euro*, *op. cit.*.

data la forte incidenza della spesa pubblica a livello nazionale, la prima condizione è sicuramente soddisfatta, mentre la seconda ha cominciato ad esserlo a partire da quando è scoppiata la crisi del debito pubblico greco. La condizione relativa ad un impegno credibile per quanto riguarda il *no-bailout*, per quanto prevista dai Trattati attuali e come dimostra la vicenda della Grecia, non è soddisfatta in quanto, diversamente da quanto accade nei sistemi federali esistenti, non essendoci un bilancio federale a tutela dell'unione economico-monetaria della federazione, l'eurozona non può non intervenire a favore di un suo membro in difficoltà senza correre il rischio di vedere fallire l'intera unione monetaria. Se l'eurozona deciderà di confermare quanto previsto dai Trattati attuali, il *no-bailout* sarà un impegno credibile solo in presenza di un bilancio specifico dell'eurozona. Un bilancio adeguato per i paesi dell'eurozona è anche il presupposto perché siano soddisfatte le ultime due condizioni sopra elencate.

Il secondo contributo del dibattito che si è aperto riguarda il ruolo della politica del bilancio federale nell'evitare eccessive oscillazioni nei livelli di reddito e di consumo pro-capite nel caso di *shock* regionali. Alcuni di questi contributi si sono occupati del ruolo degli strumenti di ripartizione del rischio (*risk sharing*) nell'attenuazione degli *shock* regionali sui livelli di reddito; strumenti che sono, da un lato, politiche pubbliche quali il *welfare* e la politica fiscale federale, e dall'altro, il ruolo del mercato, che include le scelte di portafoglio, le decisioni di investimento diretto, l'accesso al mercato del credito e le migrazioni della forza lavoro. Un lavoro pionieristico relativo alla federazione americana per il periodo 1963-1990 ha consentito di mettere in rilievo che gli *shock* a livello degli Stati membri della federazione per il 39% sono assorbiti dal mercato dei capitali, per circa il 23% dal mercato del credito e per il 13% dal bilancio federale: il rimanente 25% non viene compensato<sup>23</sup>. Pertanto, secondo questa tesi, quasi i due terzi dello *shock* sono assorbiti dal mercato e meno di un sesto dalla politica di bilancio. Ovviamente, perché il meccanismo del mercato e quello della politica di bilancio funzionino, deve essere soddisfatto un certo numero di condizioni come, ad esempio, la presenza di un mercato finanziario stabile e integrato su scala continentale, l'assenza di vincoli di bilancia dei pagamenti e, soprattutto, l'esistenza di un bilancio fe-

---

<sup>23</sup> Asdrubali Pierfederico, Bent E. Sorensen, Oved Yosha, "Channels of Interstate Risk Sharing: United States 1963-1990", *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, (1996), 111(4), pp. 1081-1110.

derale. Quello che qui occorre però rilevare non è tanto la dimensione in assoluto del ruolo svolto dai tre fattori appena visti, quanto il loro peso relativo e, soprattutto, l'importanza degli aspetti istituzionali. Un mercato finanziario e monetario perfettamente integrato su scala continentale contribuisce a ridurre gli effetti negativi di uno *shock* regionale sui livelli di reddito molto di più di quanto possa fare un bilancio pubblico. Questo, da un lato, significa che l'integrazione e la stabilità del mercato finanziario contribuiscono a minimizzare l'apporto di risorse pubbliche nell'attenuare l'impatto su reddito e consumi pro-capite di *shock* regionali e, dall'altro, che l'esistenza di un bilancio pubblico pronto ad intervenire per minimizzare gli effetti di uno *shock* asimmetrico è la garanzia data al mercato che non vi è un rischio di uscita dall'unione economico-monetaria della regione soggetta ad un ciclo negativo. Pertanto, la leva costituita dall'intervento pubblico ha un effetto moltiplicativo positivo molto superiore all'entità, in assoluto, dell'intervento pubblico. Trasferendo questo ragionamento all'esperienza europea significa che se, nel caso della crisi greca, irlandese, portoghese e spagnola, vi fosse stato un bilancio federale finanziato da imposte europee, il costo degli interventi pubblici sarebbe stato significativamente inferiore a quanto si è in realtà verificato e da come si può ricavare dall'esplosione dei debiti pubblici nazionali successiva alla crisi finanziaria. Dallo studio ricordato non bisogna però trarre delle conclusioni errate, come il ritenere che, data la limitatezza del ruolo del bilancio federale nell'assorbire gli *shock* regionali, diventi prioritario raggiungere l'obiettivo della stabilità finanziaria<sup>24</sup>: è l'intervento del bilancio federale a contrastare gli *shock* regionali che consente di sfruttare al meglio i meccanismi di mercato e di minimizzare la mobilitazione di risorse pubbliche: sono le scelte politiche a monte che fanno da leva all'ottimale funzionamento del mercato e non il contrario.

Per questo occorre sostenere con urgenza l'istituzione di un bilancio dell'eurozona, purché siano soddisfatte due condizioni: la prima è che il bilancio dell'eurozona sia *aggiuntivo* rispetto all'attuale bilancio UE e la seconda è che ad esso si applichi quanto previsto dal "Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'unione economica e monetaria" una volta che esso sia stato integrato nei Trattati attuali, compresa la possibilità che il bilancio possa chiudersi con un deficit massimo pari allo 0,5% del PIL dell'eurozona e che quindi questa possa emettere *euro bond* per circa 50 miliardi di euro all'anno. Va da sé

---

<sup>24</sup> Daniel Gros, *The False Promise of a Eurozone Budget*, op. cit..

che la richiesta di un bilancio aggiuntivo e la possibilità di indebitarsi fino allo 0,5% del PIL dovrà essere accompagnata da un contestuale riconoscimento del potere europeo d'imposizione fiscale che assicuri le risorse aggiuntive necessarie e garantisca il servizio del debito.

### *Quali obiettivi assegnare al bilancio dell'eurozona?*

Premesso che l'obiettivo fondamentale da perseguire è l'istituzione di un bilancio dell'eurozona finanziato con risorse proprie, fiscali o a debito, ci si deve anche chiedere quali possono essere gli obiettivi che gli si devono assegnare. A questo scopo, occorre distinguere tra due opzioni tra loro complementari, anche se hanno tempi diversi. La prima è la fornitura di beni pubblici europei, come il servizio di politica estera e di sicurezza e l'avvio di una politica di sviluppo sostenibile per l'intera eurozona; la seconda, consiste nell'attuazione di politiche economiche specifiche nel caso di *shock* asimmetrici e nell'assicurare l'integrità e la stabilità su scala continentale del mercato finanziario. La necessità di un'unica politica estera e di sicurezza europea è certamente evidente, se si pensa all'esperienza negativa della guerra dei Balcani o del più recente intervento in Libia, alla necessità di assicurare la sicurezza del Mediterraneo e del Medio Oriente, così come se si pensa alla necessità di fare economie in una fase di scarsità di risorse. Detto questo, a livello europeo non si manifesta ancora la volontà sufficiente a procedere rapidamente in questa direzione. Per quanto riguarda, invece, la promozione di una politica di sviluppo sostenibile per l'intera eurozona, lo strumento più adeguato è l'istituzione di una "Agenzia europea per lo sviluppo sostenibile". Il suo compito dovrebbe essere quello di promuovere la transizione da un'economia fondata prevalentemente sull'accumulazione di capitale fisico e sul consumo di risorse scarse, quali il territorio e, più in generale, l'ambiente, ad un'economia fondata prevalentemente sulla conoscenza e quindi sull'accumulazione di capitale umano e sul rispetto del territorio e dell'ambiente. L'Agenzia dovrà quindi operare su obiettivi di lungo periodo condivisi dal Parlamento europeo e dai parlamenti nazionali e dovrà fondarsi su ampie garanzie d'indipendenza. Il bilancio dell'eurozona dovrà cominciare a stanziare risorse in questa direzione.

Per rispondere alla crisi economica e finanziaria, occorrono però risposte nel breve periodo. Ad oggi, gli obiettivi su cui sta maturando un ampio consenso a livello di istituzioni europee (Parlamento, Commissione, Consiglio europeo e Banca centrale europea) riguardano la stabilità finanziaria, la politica di stabilizzazione del reddito e dell'occu-

pazione nel caso di *shock* asimmetrici e una politica di integrazione dei redditi dei disoccupati.

Per quanto riguarda l'obiettivo della stabilità finanziaria, dati i poteri di cui il Meccanismo Europeo di Stabilità è dotato, come la possibilità di contrarre prestiti sul mercato dei capitali, integrandolo nei Trattati esistenti, si compirebbe un passo avanti decisivo verso la stabilizzazione del mercato finanziario europeo e l'emissione di *euro-bond*. Inoltre, il fatto che possa indebitarsi sul mercato ne farebbe anche l'istituzione di riferimento per la realizzazione dello *European Redemption Fund* proposto dagli economisti tedeschi come strumento per la riduzione del debito pubblico europeo<sup>25</sup> e che è esattamente lo strumento che Alexander Hamilton realizzò quando propose l'acquisto del debito degli Stati da parte del governo federale<sup>26</sup>. Il Parlamento europeo si è già espresso a favore di questa soluzione. L'intervento del MES, integrato nei Trattati, contribuirebbe quindi a ridurre lo *spread* imputabile al rischio di uscita dall'euro, oggi il maggior fattore d'instabilità e di costo per le finanze pubbliche.

Questo intervento, da solo, non sarebbe però sufficiente per uscire dalla crisi, perché l'opinione pubblica europea non sarebbe soddisfatta del fatto che ci si preoccuperebbe unicamente del sistema finanziario ritenuto, in buona misura giustamente, responsabile dell'attuale crisi economico-finanziaria. Occorrerebbe dare il segnale che l'eurozona è una comunità di destino all'interno della più ampia Unione europea e

---

<sup>25</sup> Il *German Council of Economic Experts* (GCEE) ipotizza di trasferire in capo ad un *European Redemption Fund* (ERF) la quota di debito pubblico eccedente il 60%. Per questa quota di debito pubblico nazionale vi sarebbe una garanzia solidale da parte di tutti gli Stati partecipanti, mentre per la quota fino al 60% la responsabilità di fronte al mercato sarebbe dei singoli Stati. Il GCEE propone la comunitarizzazione del debito che eccede il 60%, *transitoriamente* e al solo scopo di azzerarlo entro 20-25 anni. L'idea degli economisti tedeschi, sostenuta dal Parlamento europeo, prevede che l'ERF acquisti il debito che giunge a scadenza e che deve essere rinnovato, fino a quando il debito residuo a carico degli Stati non abbia raggiunto il 60% del PIL: essi saranno così debitori del Fondo per la parte eccedente. L'ERF reperirà le risorse che trasferisce agli Stati indebitandosi sul mercato. A garanzia dell'acquisto, da parte dell'ERF, del debito nazionale in scadenza, i paesi che lo avranno trasferito dovranno indicare l'imposta il cui gettito finanzia il rimborso delle quote annue di ammortamento del debito, depositare dei "collaterali" a garanzia del pagamento, impegnarsi ad introdurre misure per il consolidamento del debito che resterà a loro carico ed avviare riforme strutturali. Nel caso in cui si verificasse un aumento del debito al di sopra del 60% che resterà a loro carico, dovranno introdurre misure sul modello svizzero e tedesco del "*debt brake*".

<sup>26</sup> Michael D. Bordo, Agnieszka Markiewicz, Lars Jonung, *A Fiscal Union for the Euro*, *op. cit.*.

questo segnale non può che essere la promozione di una politica di sostegno alla crescita economica ed all'occupazione e quindi di riduzione della disoccupazione. Per questo è necessaria l'istituzione di un bilancio specifico per l'eurozona, finanziato con risorse, fiscali e di debito, proprie. Il punto di partenza per una riflessione sull'argomento è costituito dal documento presentato dalla Commissione europea alla fine del mese di novembre dello scorso anno. Le proposte di Barroso tengono conto delle esigenze manifestate da Francia e Germania, non appena si è aperto il dibattito sulla dotazione dei paesi dell'eurozona di un bilancio specifico. La Francia vorrebbe che il bilancio fosse dotato di risorse da destinare al finanziamento di un "fondo per la disoccupazione", mentre la Germania vorrebbe concedere solo aiuti temporanei ai paesi in difficoltà e vincolati all'adozione di misure destinate a rafforzare la capacità competitiva del sistema economico beneficiario<sup>27</sup>. Il documento della Commissione prevede due tipi d'intervento: da un lato, accordi di tipo contrattuale, legati all'impegno da parte dei paesi beneficiari a perseguire l'obiettivo della competitività del sistema economico di cui si è appena detto. Dall'altro è però prevista anche l'attivazione di una politica di stabilizzazione, ad integrazione di quella promossa dagli Stati soggetti ad uno *shock* economico. I trasferimenti di risorse, che dovranno essere temporanei per evitare fenomeni di *moral hazard*, potranno essere impiegati in progetti d'investimento, congiuntamente ai *project bond*, nel settore dell'energia, dell'ambiente, dei trasporti, delle telecomunicazioni, ecc.. L'altra misura proposta dalla Commissione, che avrebbe il vantaggio di saldare ancora di più l'opinione pubblica al progetto europeo, è quella di versare dei contributi ai disoccupati ad integrazione dei contributi statali, così come avviene nel sistema federale americano.

*La procedura per istituire il bilancio dell'eurozona: i limiti delle proposte attuali del Parlamento europeo e della Commissione europea.*

La procedura da seguire per arrivare all'istituzione di un bilancio specifico per l'eurozona è stata in parte affrontata sia nella risoluzione approvata dal Parlamento europeo, che nel documento diffuso dalla Commissione europea a fine novembre 2012. Queste proposte distinguono due aspetti del problema del bilancio dell'eurozona. Se si deve

---

<sup>27</sup> G. Steinhauser, "Euro Zone Considers Central Budget to Fix Cracks", *The Wall Street Journal*, 25 settembre 2012.

prevedere un bilancio finanziato con risorse fiscali proprie, *ma che chiuda in pareggio*, secondo il Parlamento europeo e la Commissione è possibile seguire la strada della cooperazione rafforzata, nel quadro dei Trattati esistenti. Questa procedura, però, ha dei limiti, in quanto essa consente solo di prevedere l'istituzione, tra i paesi partecipanti alla cooperazione rafforzata, di un'imposta nazionale comune, il cui gettito potrà essere in tutto o in parte devoluto al bilancio europeo, ma non consente l'attribuzione della sovranità fiscale in capo ad istituzioni europee: è necessaria una modifica dei Trattati. Anche nel caso in cui il bilancio dei paesi dell'eurozona dovesse essere finanziato a debito, secondo il Parlamento europeo e la Commissione sarà necessaria la revisione dei Trattati attuali.

La Risoluzione del Parlamento europeo, se da un lato solleva un problema corretto, vale a dire l'istituzione di un bilancio dell'eurozona, dall'altro è anche molto debole. Essa allontana nel tempo l'integrazione nei Trattati esistenti del Trattato istitutivo del MES e del *fiscal compact*, quando invece la sua accelerazione rafforzerebbe proprio l'eurozona sotto diversi aspetti. Come si è già detto, la sua inclusione nei Trattati comporterebbe il riconoscimento in capo all'eurozona del potere di emettere *euro-bond* e, soprattutto, consentirebbe di superare il problema della legittimità democratica che resta sotteso al MES. L'integrazione del *fiscal compact*, invece, consentirebbe di introdurre nei Trattati un principio che non è stato accettato al momento della redazione del Trattato di Lisbona, ma che invece nel *fiscal compact* è presente, vale a dire l'entrata in vigore di un Trattato quando una maggioranza di paesi, nel caso specifico aderenti all'euro, lo avranno ratificato. Si dovrà quindi chiedere che il Trattato che uscirà da una futura Convenzione costituente europea entri in vigore quando la maggioranza dei paesi dell'euro lo avrà ratificato. Occorre, però, che il Parlamento europeo s'impegni a presentare quanto prima un progetto di riforma dei Trattati esistenti, con l'indicazione esplicita della necessità di dotare l'eurozona di un bilancio finanziato con risorse fiscali e di debito proprie e che il nuovo Trattato entri in vigore quando lo avrà ratificato la maggioranza degli Stati e dei cittadini europei, in modo che le prossime elezioni europee siano vere e proprie elezioni costituenti. L'iniziativa del Parlamento europeo sarebbe rafforzata se, nel frattempo, i paesi dell'eurozona si impegnassero su un patto "pre-costituzionale"<sup>28</sup> avente i medesimi obiettivi.

---

<sup>28</sup> Sergio Fabbrini, "L'Europa che Cameron vuole", *Il Sole-24 Ore*, 25 gennaio 2013.

*Quale struttura istituzionale si potrebbe prefigurare per la gestione del bilancio dell'eurozona?*

Per quanto riguarda le istituzioni che, in prima ipotesi, all'interno dell'attuale quadro istituzionale dovranno presiedere al controllo del bilancio dell'eurozona – aggiuntivo a quello dell'UE –, occorrerà una modifica dei Trattati esistenti che preveda un voto separato sui due bilanci: nel primo caso, voterebbe il Parlamento europeo nella configurazione dei paesi aderenti all'eurozona e, nel secondo caso, il Parlamento europeo nel suo complesso. Nel caso in cui il bilancio dell'eurozona non fosse finanziato da una risorsa fiscale autonoma, ma dovesse essere l'esito di una ripartizione del gettito di una determinata imposta tra il livello europeo e quello nazionale, come l'imposta sulle transazioni finanziarie o la *carbon tax*, si potrebbe ricorrere a quanto prevede l'articolo 13 del *fiscal compact*, secondo cui “*il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali definiranno insieme l'organizzazione di una conferenza dei rappresentanti delle pertinenti commissioni del Parlamento europeo e dei rappresentanti delle pertinenti commissioni dei parlamenti nazionali ai fini della discussione delle politiche di bilancio*”. La “Conferenza dei rappresentanti” dovrà però avere la competenza sulla ripartizione del gettito fiscale e il Parlamento dell'eurozona deciderà la politica di bilancio. La necessità che la destinazione delle risorse comuni sia oggetto di una decisione che veda coinvolti il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali era già stata ricordata a suo tempo da Albertini<sup>29</sup>. Il problema che si pone è però quello di vedere come possa concretamente funzionare il meccanismo di una *decisione* congiunta dei due livelli parlamentari, oltre che di una discussione. Un'indicazione può venire dal precedente della federazione australiana quando, nel corso della crisi degli anni '30 del secolo scorso, si convenne che ad indebitarsi sul mercato dei capitali, per conto di tutti i livelli della federazione, fosse unicamente il livello federale. Per decidere sulla politica del debito, venne istituito il *Loan Council*, dove erano rappresentati, su basi paritetiche, il livello federale ed il livello statale. In caso di parità dei voti espressi, sarebbe prevalso il voto del Presidente del *Loan*<sup>30</sup>. Nel caso del bilancio dell'eurozona potrebbe av-

<sup>29</sup> M. Albertini, “Schema del rapporto del Presidente dell'U.E.F. al Comitato federale del 14-15 marzo 1981”, *Il Federalista*, n. 1, 1981.

<sup>30</sup> È bene però ricordare che sulla *ripartizione* delle risorse raccolte, il *Loan Council* decideva all'unanimità. La procedura decisionale per la distribuzione dei fondi nel caso in cui non si fosse raggiunta l'unanimità avveniva in base ad una formula molto di-

venire la stessa cosa. La “Conferenza dei rappresentanti dei Parlamenti” dovrebbe essere composta in misura paritetica dal Parlamento europeo, nella configurazione dei membri dei paesi dell’eurozona, e dai parlamenti dei paesi dell’eurozona. Le due istanze sarebbero presiedute da un Presidente scelto di comune accordo, che potrebbe essere il Presidente dell’euro-gruppo. In caso di parità sulla votazione della ripartizione delle risorse, sarebbe decisivo il voto del Presidente, vale a dire la figura che rappresenterebbe il punto di vista dell’interesse comune europeo. Una prima concreta applicazione di questa modalità di funzionamento della “Conferenza” potrebbe essere dato dalla votazione sulla ripartizione, tra il livello europeo e quello nazionale, della istituzione della tassa sulle transazioni finanziarie, che andrebbe così a costituire la prima risorsa fiscale propria del bilancio aggiuntivo dell’eurozona.

---

scutibile, in quanto premiava gli Stati meno virtuosi. Essa prevedeva, infatti, che la ripartizione dei fondi raccolti avvenisse riconoscendo al governo federale il 20% delle risorse, mentre il resto veniva ripartito tra gli Stati membri in funzione dei livelli di indebitamento da loro raggiunti nei cinque anni precedenti.

## Qualche commento su Federalismo e Politica industriale europea

*Simone Vannuccini*

La riflessione federalista ha finora analizzato la crisi economica che – partita dagli Stati Uniti – ha colpito un Vecchio continente politicamente diviso e frammentato, e dunque vulnerabile, prevalentemente dalla prospettiva macroeconomica e istituzionale, concentrandosi sulla richiesta di una politica fiscale federale e di un grande Piano di sviluppo sostenibile come unica possibile via d’uscita alla recessione e alla depressione economica. Non appena iniziamo a pensare alla necessità di individuare le modalità concrete di rilancio dell’economia europea, ci accorgiamo che esiste un’altra dimensione economica che richiede un’approfondita analisi federalista: quella legata al funzionamento dell’economia reale e dunque all’elaborazione dei *building blocks* di una politica industriale federale europea (non per niente, lo Spinelli Commissario europeo fu Commissario per l’Industria e la Tecnologia).

I federalisti hanno fatto proprio il conciso motto suggerito da Tommaso Padoa-Schioppa “agli Stati il rigore, all’Europa lo sviluppo”, da intendersi come principio regolatore del funzionamento di una vera e propria economia federale. Se, da una parte, l’introduzione del *Fiscal Compact*, del *Six pack* e del *Two pack* – pur con tutti i limiti di legittimità e le tensioni istituzionali che la loro introduzione ha fatto emergere nell’Unione – hanno realizzato la prima parte dell’affermazione – “agli Stati il rigore” – delineando una sorta di “integrazione negativa” in cui i paesi aderenti al patto sono regolati e vincolati come veri e propri Stati federati, dall’altra i modi ed i poteri con cui si garantisce la seconda parte della frase – “all’Europa lo sviluppo” – restano ancora oggetto di dibattito (un dibattito con forti ripercussioni reali, il cui prolungarsi aumenta ogni giorno i tassi di disoccupazione e la bancarotta delle imprese).

Non si tratta soltanto di accelerare la crescita dell’economia, ma di ripristinare un enorme potenziale industriale già distrutto in questi anni di aspettative negative, crollo della domanda e degli investimenti strutturali. Per fare questo, la riflessione federalista deve incorporare teorie che spiegano i meccanismi della crescita economica non soltanto a livello aggregato, ma anche al livello delle singole industrie. Secondo uno schema stilizzato, che ricalca i primi dibattiti fra gli econo-

misti dello sviluppo negli anni Cinquanta e Sessanta, due possono essere le “strategie” attraverso le quali lo sviluppo economico può essere alimentato: da una parte abbiamo l’ipotesi che un *big push*, ovvero una grande spinta generalizzata, sia sufficiente a spostare un’economia su una traiettoria di crescita sostenuta. Dall’altra, troviamo la concezione dello sviluppo squilibrato – prevalentemente costruita sul contributo di Albert Hirschman –, che mira a sfruttare le connessioni “a monte e a valle” dei diversi settori per mettere in moto una reazione a catena, intervenendo soltanto su alcune specifiche industrie, quelle più connesse con il resto dell’economia e dunque più capaci di svolgere un ruolo “trainante” dello sviluppo economico.

Entrambe le strategie appena suggerite sono state confermate o sconfessate empiricamente. La loro validità non è certamente universale, quanto piuttosto dipendente dal contesto istituzionale, storico e culturale in cui vengono messe in pratica. Nel quadro della riflessione federalista, la proposta del Piano di sviluppo così come delineata finora appartiene al dominio delle teorie del *big push*. Adottare una prospettiva più disaggregata come quella dello sviluppo squilibrato potrebbe però offrire nuovi spunti per l’elaborazione teorica e, soprattutto, aiutare il *fine tuning* di una politica industriale continentale.

Sviluppando una proposta precisa e microfondata per la politica industriale europea, i federalisti riuscirebbero ad entrare nel merito del dibattito economico riguardo al futuro dell’economia reale del Vecchio continente, affrontando da una prospettiva complementare i temi della solidarietà continentale, dei rapporti fra ricerca ed industria, degli squilibri territoriali crescenti, della divisione del lavoro a livello europeo, della “qualità” dell’occupazione – un tema strettamente connesso a quello, più generale e più nelle corde federaliste, della transizione verso un nuovo modello di sviluppo e benessere –. In particolare, un contributo federalista rispetto ai temi industriali li posizionerebbe al centro della riflessione sul ritorno del manifatturiero come motore dell’economia, dopo che il boom dei servizi ha dimostrato tutta la propria fragilità sotto la pressione della crisi. Capire la complessità della produzione industriale contemporanea in Europa, che è e dovrà essere prima di tutto produzione di conoscenza sulla frontiera tecnologica, deve diventare un punto fermo nella riflessione della forza federalista, che così potrà qualificare e rendere ancora più rilevanti e consistenti le proprie proposte in tema economico.

3<sup>a</sup> Commissione  
*L'Europa, il Mediterraneo e il mondo*

---

## Sintesi dei lavori

Rodolfo Gargano

I lavori sono stati presieduti da Rodolfo Gargano e vi hanno partecipato in qualità di relatori Sante Granelli, Alfonso Iozzo e Carlo Maria Palermo.

Dopo una premessa del presidente sull'esigenza che i federalisti europei, in questi giorni portati a discutere prevalentemente sulle tematiche connesse alla crisi economico-finanziaria dell'eurozona, rivolgano anche la loro attenzione agli aspetti di politica internazionale che dalla perdurante divisione del mondo in Stati nazionali mostrano più che mai l'esigenza dell'Europa unita, Sante Granelli ha svolto la prima relazione intestata essenzialmente sui problemi del potere a livello internazionale. Secondo Granelli, se l'obiettivo finale non può che essere quello del conseguimento di una pace globale, in un periodo di transizione come l'attuale vige la regola della *realpolitik*, quindi di un qualche "equilibrio" imperfetto che eviti le forme più esasperate di anarchia e che oggi può aversi soltanto – mancando un reale potere europeo – da un bipolarismo USA-Cina; con una Federazione europea costituita, viceversa, sarebbe stata affrontata certamente in termini negoziali e probabilmente con più significativi risultati non solo la tematica della rinascita democratica dell'Africa, verso cui l'Europa ha una responsabilità storica, ma anche l'annoso problema del dissidio israelo-palestinese e della costituzione dello Stato palestinese. A mettere in luce tale contesto, con particolare riferimento ai diversi Stati della sponda sud del Mediterraneo, è stato poi il secondo relatore Carlo Maria Palermo. Per Palermo, le primavere arabe non hanno avuto la capacità di trasformare la protesta in istituzioni credibili, e di quanto il processo ormai sia bloccato è prova manifesta l'Egitto, in cui il riflusso delle contropinte di matrice religiosa ha creato una situazione altamente drammatica e dal futuro incerto; anche in tal caso è stata lampante la mancanza di una politica estera europea, a fronte di una Francia che sia con la Libia di Gheddafi che nell'ultima vicenda della guerra in Mali ha continuato a

vedere l'Africa sostanzialmente in termini post-coloniali.

Alfonso Jozzo, che ha concluso gli interventi introduttivi, ha infine ricordato l'insegnamento di Mario Albertini secondo il quale allargamento e associazione restano gli strumenti privilegiati di politica estera di un'Europa in cui per gestire efficacemente il cambiamento necessitano poteri federali ancorché minimi. Per questo occorre però la stabilizzazione del Mediterraneo (sia come stabilizzazione dell'economia dell'eurozona sia come stabilizzazione politica degli Stati della sponda Sud) e il rilancio della solidarietà tra Paesi del Nord e Paesi del Sud Europa, col superamento dell'attuale divaricamento tra i due gruppi di Stati dell'Unione: in tal senso, economia e politica vanno viste insieme, e sotto tale profilo va anche considerato ad esempio, per tutte le evidenti refluente di carattere economico e sociale, il progetto di sfruttare l'energia solare dal deserto del Sahara. Ha fatto seguito quindi il dibattito, cui hanno partecipato con varie accentuazioni Quidello, Grossi, Mascherpa, Del Rio, Cangelosi, Sabatino, Martagliano, Gandu, Di Giacomo, Cleva, i quali hanno da un lato hanno posto all'attenzione della commissione le diverse problematiche relative al superamento del contrasto tra Israeliani e Palestinesi, sia in ordine alle prospettive d'unione fra i due popoli sia al ruolo dell'Europa nella possibile composizione di tale dissidio, mentre d'altra parte hanno sottolineato la rilevanza per l'Europa della questione energetica e i connessi rapporti con l'Africa. Le brevi repliche dei relatori, incentrate in particolare sulla considerazione che l'Africa e il Medio Oriente rappresentano il punto focale dell'interesse dell'Europa e il Mediterraneo il suo vero futuro, hanno concluso i lavori della Commissione.

4<sup>a</sup> Commissione  
*L'Italia e l'unità europea*

---

## **La lezione da imparare**

Paolo Acunzo

Questo congresso celebrativo del MFE cade in un momento particolare della vita politica italiana, a ridosso di elezioni che hanno regalato non poche sorprese. Infatti se era prevista la mancanza di referenti governativi a cui il MFE potesse rivolgersi per questo importante evento, visto lo stretto margine temporale che intercorre dalle elezioni, i risultati che ne sono scaturiti sono stati totalmente imprevedibili. Credo che anche il MFE debba ragionarci per definire la sua azione, essendo sintomo di una contesto sociale e politico completamente mutato, e non solo in Italia.

Partiamo da un primo dato: mai come in questa tornata elettorale i temi europei sono stati al centro del dibattito politico, seppur spesso eccessivamente semplificato e demagogico, e con posizioni sul futuro dell'Europa estremizzate in un modo forse eccessivo, ma che ci lascia ampio margine di azione. Infatti se è vero che le forze che proponevano "un'Italia europea" (quelle che si rifacevano alle candidature Bersani e Monti) inaspettatamente non hanno conseguito una chiara maggioranza, il fronte "euroscettico" interpretato diversamente dai candidati Berlusconi e Grillo hanno avuto gioco facile a far leva su pulsioni populiste e genericamente anti-austerità con slogan del tipo "mandiamoli tutti a casa" o tornare "padroni a casa nostra".

Lo spazio che si apre per l'azione del MFE è immenso: ormai pare chiaro che all'italiano medio non basta più un generico europeismo, un processo d'integrazione calato dall'alto da pochi padri fondatori o spesso portato avanti da decisioni prese in grigie stanze di Bruxelles o di Francoforte da poteri e interessi non meglio identificati. La risposta che serve più Europa, senza qualificarla, è giusta ma non è più sufficiente. Dunque non solo in Italia ci troviamo davanti al bivio di chi in un dibattito sull'Europa, presente in tutte le arene nazionali, propone scorciatoie antistoriche come quelle dell'uscita dall'euro o dalla UE, e chi

proponendo di andare verso una unione politica sempre più stretta non ha gli strumenti intellettuali, o il coraggio, di tracciare la via maestra verso la Federazione europea come unica possibile via d'uscita a questa crisi, che *in primis* è crisi della politica. Infatti come si pretende di governare una finanza che si muove con veloci click sull'intero scacchiere mondiale con una politica ancora fondata sulla sovranità nazionale e logorata da antichi riti alla lenta ricerca di compromessi intergovernativi che si rivelano per forza di cose insufficienti?

Dunque il MFE ha una occasione storica. Quella di collocarsi in senso Gramsciano in posizione egemonica dal punto di vista culturale di quel vasto fronte consapevole che l'Europa intergovernativa ormai non regge più il passo dei tempi. L'esigenza di nuove forme di partecipazione democratica su scala continentale divengono indispensabili se non si vuole distruggere tutto ciò che è stato costruito dal dopoguerra in poi, ripiombando in un moderno medioevo. Ma per far ciò dopo 70 anni il MFE deve modificare in profondità la sua stessa natura e la sua capacità di azione, uscendo da stantii dibattiti interni e andando oltre ai classici riferimenti dei federalisti che agivano in un contesto internazionale di un'altra epoca, pure se questi si chiamino Albertini e Spinelli.

*In primis* non si può più pensare di rivolgersi agli attuali regnanti come se avessero ancora lo scettro del potere per volontà divina. Le cancellerie sono le prime a soffrire di una crisi di legittimazione democratica, dovuta ad un sempre più diffuso disinteresse dei cittadini alla politica, percepita sempre meno rilevante rispetto alle dinamiche globali dell'economia. Le attuali classi dirigenti sono considerate i principali responsabili di quei provvedimenti caduti dall'alto e invisibili ai più, come il pareggio di bilancio o il *Fiscal Compact*, in quanto capaci solo di peggiorare la situazione nell'immediato, senza dare reali prospettive future di ripresa. Inoltre gli stessi governanti cadono spesso nell'errore di addossare le colpe a imposizioni di un'Europa lontana e maligna, che sono loro malgrado obbligati a subire, minando dalle fondamenta non solo la legittimità delle attuali istituzioni comunitarie, ma la loro stessa credibilità.

Dunque il MFE dovrebbe approfittare di questa crisi della politica nazionale e divenire il Federatore di tutte quelle forze della società contemporanea ormai coscienti che solo il salto federale sarà in grado di realizzare la rivoluzione europea. Ma per far ciò il suo messaggio deve essere diretto, chiaro e radicale, non più mediato attraverso appelli a ipotetici potentati di turno, ma avendo come *target* direttamente la società civile organizzata e amplificandone l'azione grazie ad un uso at-

tento dei moderni mezzi di comunicazione. Bisogna creare un consenso in favore della Federazione europea il più diffuso possibile nell'opinione pubblica, se veramente si vuole influenzare conseguentemente i decisori finali. E oggi con l'estremizzazione del dibattito politico sull'Europa qualsiasi forza politica ha la necessità di schierarsi da una parte o dall'altra per rendere credibile la sua proposta di cambiamento.

Ovviamente per far ciò il MFE deve cambiare anche il suo modo di agire. Non considerarsi custodi di una verità rivelata a pochi eletti, ma vivere a pieno il mondo che ci circonda, proponendo soluzioni federaliste a reali problemi e sporcandosi anche le mani con scelte di parte, se necessario. In questa ottica diventa essenziale la campagna lanciata dal MFE per l'ICE per un Piano di sviluppo sostenibile, per diversi motivi: è uno strumento che induce ad aprirsi all'esterno, creando alleanze anche con nuovi soggetti sociali; dà risposte a problemi concreti quale la crisi economica, facendo entrare nel dibattito politico l'esigenza ormai non rinviabile di istituire un governo europeo dell'economia, con tutto quello che ne consegue; mette alla prova il grado di consenso che i federalisti riescono a raccogliere, uscendo da una pericolosa autoreferenzialità del movimento e obbligando, se si vuole raggiungere l'obiettivo del milione di firme, di innovare anche la propria comunicazione politica. Se poi la campagna dell'ICE entrasse nel vivo durante le prossime elezioni europee, potrebbe diventare uno spartiacque tra due visioni sociali contrapposte di Europa: la scorciatoia populista del ritorno alle piccole patrie rispetto a quella di ampio respiro di stampo federalista, correndo addirittura il rischio di dare forza popolare a quest'ultima nel nuovo Parlamento europeo.

In definitiva queste elezioni politiche segnano grandi opportunità per il MFE, che spero sapremo cogliere. Ma anche un grande rischio. Quello di rimanere sordi a questi segnali e di continuare a perpetuare una linea di supporto a quello che c'è o c'è stato, ossia ad una visione di un'Unità europea possibile solo se calata dall'alto, che invece di avvicinare i cittadini alla battaglia federale, li allontana. Per questo credo che nel contingente sarebbe deleterio sostenere qualsiasi nuova forma di governissimo in Italia, il quale dietro la scusa del "ce lo chiede l'Europa" allontanerebbe ulteriormente l'opinione pubblica da quel diffuso europeismo che tradizionalmente caratterizzava il nostro paese. Ne abbiamo avuto la riprova proprio con queste elezioni, dove la stessa idea di un'Italia europea del governo uscente ha pagato proprio il suo mancato consenso democratico per delle scelte impopolari, seppur spesso necessarie.

Oggi al MFE spetta questo storico compito. Essere un punto di riferimento di tutti i federalisti europei, fuori e dentro il movimento, e creare quel consenso necessario intorno all'idea che un'altra Europa non è solo possibile, ma indispensabile se si vuole ridare speranza nel futuro alle nuove generazioni. La sfida è grande, ma è l'unica possibile se il MFE non vuole relegarsi definitivamente all'irrelevanza politica, invece di contribuire al raggiungimento di quel nobile obiettivo per cui è nato 70 anni fa: la costruzione degli Stati Uniti d'Europa.

Buona sfida a tutti a noi.

## La doppia crisi

Antonio Longo

### *Premessa.*

La crisi storica dello Stato nazionale è all'origine del processo di unificazione europea e lo ha sempre alimentato, costruendo, di volta in volta (e come risposta alle crisi generate dal processo stesso), le istituzioni e le politiche, prima del Mercato Comune, poi della Comunità europea ed, infine, dell'Unione Europea.

La crisi storica dello Stato nazionale, nella misura in cui trovava poi uno sbocco nello sviluppo della costruzione europea, non si è quasi mai manifestata, nel suo percorso cinquantennale, in forma di crisi di regime (forse con la sola eccezione della crisi della IV Repubblica francese, proprio all'inizio del processo). L'impalcatura politica e istituzionale della costruzione europea consentiva di contenere le crisi politiche nazionali nell'ambito di un'ordinaria crisi di governo.

Abbiamo, d'altro lato, assistito anche a crisi delle istituzioni europee nel corso di questi 50 anni. Ad esempio, quella derivata dalla "politica della sedia vuota" praticata da De Gaulle, che ha tenuto in scacco per circa sei mesi le istituzioni europee e si è poi conclusa con il famoso "compromesso di Lussemburgo" (1966), in virtù del quale venne riconosciuto agli Stati il potere di veto qualora fosse in gioco un presunto interesse nazionale. Oppure ancora la crisi dello SME che precedette Maastricht e che colpì in modo particolare il nostro Paese (1992), che fu costretto a varare d'improvviso una pesantissima manovra finanziaria da 90mila miliardi di lire dell'epoca (pari a circa 45 miliardi di euro).

Ma in tutti questi casi (e in possibili altri ancora) non fummo mai in presenza di una vera 'crisi sistemica' come l'attuale in corso dal 2008, in cui si combina la crisi delle istituzioni dell'Unione Europea con quella di una parte rilevante di Stati nazionali.

Nei confronti di questa 'doppia crisi' occorre precisare l'elemento centrale e la sua conseguenza. In estrema sintesi:

a) siamo in presenza di una vistosa crisi delle istituzioni e del funzionamento dell'Eurozona, che non può più agire sulla base della sola politica monetaria, ma ha bisogno di essere accompagnata da una politica di bilancio, economica e politica comune, senza le quali è desti-

nata a permanere una crisi di fiducia, da parte dei mercati, nei confronti di un'area di Stati tenuta unita da una moneta, ma senza un governo.

b) la crisi politica, di governo e di regime che si manifesta in molti Paesi della zona Euro è il sottoprodotto della crisi di funzionamento della stessa Eurozona, priva di un governo politico, quindi incapace di rispondere sia alla crisi di fiducia che l'attanaglia dal 2008 sia all'esigenza di coniugare la politica di risanamento finanziario con quella dello sviluppo.

Certamente, esistono anche fattori locali, specifici da Paese a Paese, che concorrono a determinare la crisi nazionale (ad esempio, l'alto tasso di evasione fiscale, la corruzione politica, la crisi del sistema dei partiti e via di seguito), ma è indubbio che è proprio la mancanza di una politica economica europea, dotata di risorse proprie per poter svolgere un'azione anticiclica, l'elemento centrale che determina, a cascata, la sostanziale insussistenza delle azioni locali (nazionali) e, quindi, l'incapacità della politica nazionale di concorrere alla soluzione dei problemi.

#### *L'Italia e l'unificazione europea.*

L'Italia è un Paese particolare nel processo di unificazione europea. Politicamente debole (a causa del suo sistema politico, frammentato e instabile), ma importante dal punto di vista economico, del quale non si può fare a meno. Un Paese non leader, ma necessario per formare una leadership europea nei momenti decisivi: considerato fortemente europeista, per posizione politica generale (è questo anche il segno lasciato dalla presenza federalista, a partire da Spinelli), anche se poi il suo tasso di europeismo si abbassa nella gestione amministrativa della cosa pubblica.

Negli ultimi 20 anni si sono verificati momenti di discontinuità nel rapporto tra l'Italia ed il processo di unificazione europea. I governi di Berlusconi si sono caratterizzati come sostanzialmente indifferenti nei confronti dei problemi europei, se non addirittura, in alcuni casi, come euroscettici. Ciò ha non solo appannato l'immagine del Paese, ma ha privato il processo europeo della spinta propulsiva che poteva venire dall'Italia. Un esempio per tutti: quando Francia e Germania violarono il Patto di Stabilità (2002-2003) poterono farlo anche grazie alla complicità dell'Italia (governo Berlusconi).

Per questo motivo, noi federalisti lanciammo la parola d'ordine dell'*Italia europea* e chiedemmo per primi un governo di emergenza costituzionale quando era chiaro che il governo Berlusconi avrebbe por-

tato il Paese alla paralisi. Cosa s'intende per *Italia europea*? Non solo un Paese che ha standard europei in tema di gestione della cosa pubblica (amministrazione, fiscalità, rapporto cittadino-Stato, diritti civili e via di seguito), ma anche e soprattutto un Paese che "sta in piedi" sia dal punto di vista della dinamica politica interna (cioè dotato di una certa governabilità), sia da quello delle finanze pubbliche. Se queste due caratteristiche sono presenti, allora l'Italia viene ritenuta 'credibile' dagli altri Paesi e, di conseguenza, può svolgere un ruolo propulsivo nel processo di unificazione.

La presenza di queste caratteristiche nel governo Monti ha consentito (piaccia o no) di ridare all'Italia stabilità e credibilità in Europa. Senza questa posizione stabile e credibile dell'Italia non sarebbe stato possibile, nel corso del 2012, il conseguimento di risultati importanti sul piano dell'unificazione europea, a conferma del *nesso* che abbiamo sopra individuato *tra stabilità del Paese e ruolo propulsivo nel processo europeo*. Questi ci paiono:

a) il superamento del direttorio franco-tedesco che ha governato, di fatto, l'Unione dall'esplosione della crisi finanziaria del debito pubblico (2008) fino al 2011;

b) la ripresa della guida dell'Unione da parte delle Istituzioni europee con il Vertice del giugno 2012 che ha proposto il "documento dei quattro Presidenti" per la creazione dell'Unione bancaria, di bilancio, economica e politica dell'Eurozona;

c) l'iniziativa della BCE di Draghi volta a garantire, in caso di necessità, l'acquisto illimitato di bond di Paesi dell'Eurozona in difficoltà.

Questo nesso va preservato e mantenuto anche per il futuro, con la precisazione che la stabilità politica non corrisponde necessariamente a una specifica formula di governo del Paese. Le formule possono variare, ciò che conta è che la maggioranza di governo sia sufficientemente solida per garantire la governabilità del Paese. L'Italia è un Paese che non può permettersi di essere instabile, proprio nella fase di transizione verso la possibile nascita di un governo europeo.

### *Governabilità nazionale e quadro europeo.*

Come abbiamo sopra ricordato, siamo in presenza di una doppia crisi (europea e nazionale), laddove è la crisi europea che rappresenta lo scenario di fondo, il quadro principale di riferimento che determina poi anche le coordinate generali della crisi nazionale. Ma, a loro volta, anche i quadri delle diverse crisi nazionali concorrono a determinare il quadro generale della crisi. Ed è chiaro che la crisi politica in un Paese

importante influenza il quadro complessivo europeo.

Questo stretto legame tra i due livelli di crisi è lo specifico della ‘crisi sistemica’ nella quale l’Unione vive dal 2008 e si manifesta con la *fine della separazione tra politica nazionale e politica europea*, nel senso che ciò che viene deciso a livello europeo ha ripercussioni immediate sul piano nazionale, e viceversa.

A differenza del passato, in cui questo nesso – pur già esistente – era comunque mediato dallo stato di autonomia nazionale con cui veniva governata la ‘spesa pubblica’, oggi, con la crisi del debito pubblico nazionale siamo entrati nella fase in cui il governo e la stessa composizione della spesa pubblica nazionale sono, di fatto e di diritto (*fiscal compact*) entrate nel dominio della politica europea. Ciò ha conseguenze rilevanti su due fronti:

1) è stato infranto un punto decisivo della sovranità nazionale, in termini materiali molto forti per la classe politica nazionale, che ha sempre contato sull’erogazione ed il controllo della spesa pubblica ai fini del consenso politico. E ciò fa emergere il problema di una ‘nuova forma’ di controllo democratico sul governo della spesa: è la lotta per la ‘**democrazia europea**’ come risposta all’esigenza di un governo della spesa sul piano europeo;

2) per la prima volta si viene a creare un problema di governabilità nazionale che deve essere in qualche modo compatibile con il quadro europeo. Ciò non significa che il Paese deve recepire passivamente ciò che viene dall’Europa, secondo lo slogan di una certa propaganda (“ce lo chiede l’Europa”). Significa invece che il Paese deve contribuire attivamente a determinare la qualità del quadro europeo (in direzione della sua sovranazionalità), ma una volta che questo è dato, occorre che **il suo livello di governabilità sia compatibile con il quadro europeo**.

Le conseguenze di questo ragionamento, applicato su scala italiana, ci paiono le seguenti.

a) L’Italia deve avere una maggioranza stabile sul piano della sua governabilità. Ciò può essere ottenuto con formule diverse di governo, l’importante che quella scelta possa assolvere a questa funzione prioritaria, mentre non sarebbe accettabile una formula di governo che prescindesse dal criterio della stabilità

b) L’Italia deve proseguire nell’opera di risanamento finanziario per sconfiggere tutte quelle posizioni di rendita parassitaria che, sul piano politico, economico e sociale hanno determinato uno dei debiti pubblici più alti (in assoluto e in percentuale) nel mondo.

c) L’Italia, proprio perché perde, come gli altri paesi, il controllo

della spesa pubblica (ma, a differenza degli altri grandi Paesi, deve ridurla sostanzialmente) ha l'interesse a porre il problema della creazione di una spesa pubblica europea finalizzata allo sviluppo durevole, finanziata con risorse proprie. La proposta di un "*Piano europeo per lo sviluppo sostenibile e l'occupazione*" va in questa direzione. Esso costituisce l'alternativa alla fallace ipotesi di uscire dalla fase dell'austerità rilanciando la domanda di consumi individuali, sulla base di politiche nazionali di *deficit spending*, praticabili sostanzialmente sulla base del vecchio modello di sviluppo.

### *Lotta politica nazionale e lotta politica europea.*

La fine della separazione tra politica nazionale ed europea ha conseguenze anche sul piano della lotta politica. E ciò rappresenta un terreno di confronto assai difficile, anche per i federalisti, perché le logiche dei due livelli di lotta non sempre sono interpretabili in modo chiaro.

Anche in tal caso occorre sforzarsi di precisare l'ordine di priorità e i nessi tra i due livelli. Altrimenti il rischio è quello di scambiare ciò che appare giusto, sul piano nazionale, con ciò che è utile sul piano europeo.

Possono essere fatte, al riguardo, solo alcune considerazioni di carattere generale, dal momento che la lotta politica presenta, per sua natura, circostanze e tempi di scelta che non sempre possono essere teorizzati, ma solo affrontati nella loro specificità.

La prima considerazione è che i federalisti non possono far dipendere la lotta politica per l'unificazione europea dalle scelte della politica nazionale. Significa che se una certa formula di governo nazionale è più utile, rispetto a quella auspicata, ai fini di un avanzamento dell'unificazione europea, ciò va accettato senza pregiudizi. Noi dobbiamo giudicare il governo italiano innanzitutto per la sua capacità o incapacità di portare avanti la battaglia federalista, specialmente ora che tutti, o quasi, a parole, dicono di volere gli Stati Uniti d'Europa. Il criterio con cui dobbiamo giudicare governi e partiti nazionali sta nella verifica della loro volontà e della loro azione di procedere concretamente verso la costruzione del governo europeo, nelle sue varie articolazioni: economico, finanziario, sociale e politico.

La seconda considerazione è che il vero orizzonte politico di breve termine è costituito dalle prossime elezioni europee del 2014. E' quella la nostra vera scadenza politica perché è da quella circostanza che può nascere una prima forma di governo democratico europeo, frutto del voto dei cittadini europei. Di conseguenza, anche il giudizio sul

prossimo governo italiano va commisurato alla luce della sua capacità di portare il Paese verso quella scadenza in condizioni di governabilità e con una sua capacità di proposta politica di tipo federalista.

E' in vista di quella scadenza che occorre lavorare perché le forze politiche, economiche, sociali e culturali presentino le rispettive proposte, rivendicazioni e valori, per creare piattaforme di programmi europei di governo e leader per la presidenza della Commissione europea.

E' in vista di questa scadenza che occorre lavorare per varare in tempi rapidi la nostra "Iniziativa dei cittadini europei per un Piano europeo straordinario per lo sviluppo sostenibile e l'occupazione", per offrire una prospettiva credibile a chi chiede giustamente di uscire dalla fase dell'austerità (senza cadere nelle illusioni di una ripresa economica nazionale), per dare concretezza e garantire un'ampia mobilitazione popolare alla rivendicazione della Federazione europea.

E', in conclusione, l'affermazione della priorità della lotta europea rispetto a quella nazionale. In termini più chiari: la lotta per la nascita di un governo federale è il punto di riferimento e il metro che misura le priorità della politica.

## L'Italia e l'unità europea dopo le elezioni politiche del 24-25 febbraio 2013

Sergio Pistone

1) Le elezioni politiche ci hanno consegnato, oltre a un paese che rischia l'ingovernabilità, un rafforzamento delle tendenze contrarie alla politica di unificazione europea che costituisce, nella visione del MFE<sup>1</sup>, la strada maestra del progresso dell'Italia sul piano politico, economico-sociale e civile. Su questo aspetto concentro la mia analisi. Per cominciare riassumo i tratti essenziali che riteniamo debba avere questa politica, la quale si articola in un impegno a livello europeo e in un strettamente connesso impegno a livello nazionale.

Per quanto riguarda l'impegno europeo, l'Italia deve indirizzare la sua azione prioritaria verso la rapida realizzazione della federazione dell'Eurozona (più i paesi che vogliono entrarvi) all'interno dell'Unione Europea a carattere sostanzialmente confederale. La federazione dell'Eurozona plus è la condizione imprescindibile per salvare l'euro e, quindi, l'unificazione europea<sup>2</sup>. Solo in questo quadro istituzionale si può infatti formare il governo economico europeo (bilancio e poteri fiscali e macroeconomici sopranazionali) necessario per imporre un rigore finanziario inflessibile accompagnato però da uno sviluppo consistente (che deve essere ecologicamente e socialmente sostenibile) e da una efficace solidarietà. Va sottolineato che salvare e far avanzare nel

---

<sup>1</sup> Si vedano: Sergio Pistone, *L'Italia e l'unità europea*, Torino, Loescher, 1996; Id., "La crisi italiana", in *Piemonteuropa*, n. 4, 2009; "Un governo di emergenza costituzionale per riportare l'Italia nel solco delle democrazie europee", documento che rappresenta il risultato di un dibattito svoltosi nella Direzione nazionale del MFE del 23/1/2010, in *L'Unità Europea* n. 1, 2010; "Per un'Italia europea", mozione approvata dal Comitato centrale del MFE in chiusura del Congresso nazionale di Gorizia dell'11-13/3/2011, in *Atti del XXV Congresso nazionale del MFE*.

<sup>2</sup> Rimando alla mia relazione al Congresso di Gorizia e ai miei articoli "Federazione europea subito o disgregazione" e "Non c'è più tempo da perdere!", in *Piemonteuropa*, n. 1-2 e n. 3, 2012. In questi scritti ho anche sottolineato che il trasferimento di sovranità nei settori fiscale e macroeconomico deve essere accompagnato dall'avvio di una federalizzazione graduale ma effettiva della politica estera, di sicurezza e di difesa perché è urgente che l'Europa acquisti la capacità di agire sul piano internazionale e possa quindi svolgere un ruolo determinante nella costruzione di un mondo più giusto, più pacifico ed ecologicamente sostenibile.

senso indicato l'unificazione europea è un'esigenza vitale per tutti i paesi europei, ma lo in modo particolare per un paese come l'Italia che solo con un'Europa più unita e quindi più efficiente e solidale può progredire seriamente verso il superamento dei propri divari rispetto ai paesi europei più avanzati.

Il salto federale oggi necessario richiede un decisivo impegno da parte italiana, come dimostra tutta la storia dell'integrazione europea, in cui il ruolo propulsivo franco-tedesco ha avuto il sostegno indispensabile e rafforzativo dell'Italia. Ma l'impegno sopranazionale dell'Italia sarà possibile ed efficace solo se sarà integrato da un impegno vigoroso di risanamento interno. Una decisiva solidarietà europea, necessaria per affrontare la critica situazione economico-sociale del paese, non può essere perseguita in modo credibile ed efficace se l'Italia non fa la sua parte – tramite una lotta senza quartiere contro gli sprechi e i parassitismi di ogni genere – per realizzare la solidarietà sociale e interregionale, senza aumentare, bensì riducendo il debito pubblico, che è oltretutto un fattore fondamentale che mette in pericolo la stabilità e la funzionalità dell'unione monetaria. Senza riforme radicali dirette ad un federalismo solidale, alla diminuzione drastica dei parlamentari (e più in generale del pletorico personale politico a tutti i livelli), al miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione, ad una lotta più incisiva contro l'evasione fiscale e l'illegalità di massa, oltre che ad essere in pericolo la stessa tenuta dello Stato, l'azione italiana sul piano sopranazionale è destinata a rimanere inconsistente.

2) Se questa è nei tratti essenziali la politica italiana di unificazione europea indispensabile per la salvezza e per il progresso dell'Italia, dobbiamo constatare che le tendenze in contrasto con questa esigenza si sono rafforzate.

Nel parlamento italiano, dopo le ultime elezioni, sono presenti ed hanno nel loro insieme la maggioranza assoluta alla Camera e solo relativa al Senato tre forze politiche che sostanzialmente hanno un orientamento convergente, pur con delle differenze ma non determinanti, con una valida politica italiana di unificazione europea. Si tratta del Partito Democratico, del SEL e di Scelta Civica, guidata da Mario Monti. Delle altre forze politiche presenti nel parlamento eletto a fine febbraio due esprimono chiaramente una linea contraria alla politica di unificazione europea.

Ciò vale per la Lega Nord che, per quanto fortemente indebolita, ha però conquistato la Presidenza della Giunta regionale lombarda. Da una parte, sostiene una posizione che condanna i limiti dell'unione

monetaria europea, ma non nella prospettiva del suo completamento con la creazione di un governo economico europeo (e quindi della federazione dell'Eurozona), bensì del ritorno alle monete nazionali e, più in generale, di un ritorno indietro rispetto agli avanzamenti in senso sopranazionale dell'unificazione europea. Dall'altra parte, il suo orientamento contrario alla solidarietà fra le regioni forti e quelle deboli del paese e che si inquadra in un disegno secessionistico è in contrasto con la linea del risanamento economico-sociale e politico dell'Italia che rappresenta una componente organica di una valida politica italiana per l'unità europea<sup>3</sup>.

Per quanto riguarda il Movimento Cinque Stelle di Beppe Grillo, (che ha avuto un clamoroso successo, tanto da risultare in termini di voti il primo partito italiano), esso è l'espressione di una protesta di massa contro il malaffare che inquina la politica italiana e l'inefficienza di questa nell'affrontare i drammatici problemi economico-sociali del paese. D'altra parte rispetto alla questione di fondo, che consiste nel dare alle istituzioni europee gli strumenti macroeconomici e finanziari per produrre sviluppo, occupazione e solidarietà e quindi capacità di affrontare gli squilibri fra il nucleo forte e le periferie dell'Europa, il M5S propone nella sostanza una via di ripiegamento nazionalistico che si manifesta in particolare nella contestazione dell'euro e nell'idea demenziale di non pagare i debiti. Va inoltre sottolineato che la scelta di non sostenere alcun governo di cui facciano parte i partiti tradizionali, indipendentemente dai programmi che essi propongono, significa puntare all'ingovernabilità dell'Italia e in sostanza allo sfascio del suo sistema politico democratico e, quindi, al venir meno della premessa interna di una valida politica italiana di unificazione europea.

Quanto al PDL, non si può dire che sia una forza politica complessivamente e coerentemente euroscettica, ma certamente in essa si sono rafforzate le spinte antieuropee. In effetti Berlusconi ha fatto balenare l'idea della uscita dall'euro, ha sostenuto posizioni demagogiche sulla fiscalità (e quindi il risanamento finanziario), ha giocato la carta del nazionalismo antitedesco e si è alleato con la chiaramente antieuropea Lega Nord (arrivando in tal mondo molto vicino alla maggioranza assoluta alla Camera e facendo ottenere a Maroni la Presidenza della Lombardia). Ci sono inoltre le spinte illiberali (contro l'autonomia della magistratura e una seria lotta contro la corruzione e l'il-

---

<sup>3</sup> Si veda Sergio Pistone, "Un'Italia federale in un'Europa federale", in *L'Unità Europea*, n. 5, 2010.

legalità diffusa), che hanno una base strutturale nel legame del PDL con gli interessi privati e i problemi giudiziari del suo leader. Il che è in controtendenza rispetto all'impegno nazionale (il risanamento del paese) che deve integrare l'impegno per l'avanzamento dell'unificazione europea. Ciò detto, rimangono comunque nel PDL consistenti settori (quelli che hanno reso possibile l'appoggio al governo Monti) che hanno un interesse vitale a una ripresa economica più equilibrata sul piano sociale e territoriale e, quindi, alla lotta contro gli sprechi, l'inefficienza amministrativa, i costi della politica e alla creazione del governo economico dell'eurozona. Questi settori, che pure hanno sostenuto la leadership di Berlusconi in quanto formidabile strumento di raccolta dei consensi elettorali, possono essere coinvolti nella politica italiana di unificazione europea, anche per parare la contestazione del sistema democratico rappresentativo proveniente dall'avanzata del M5S.

3) Se vogliamo cercare di capire le ragioni del rafforzamento delle tendenze euroscettiche in Italia, dobbiamo certamente sottolineare l'irresponsabilità delle classi politiche che hanno scelto, in modo non sempre consapevole, la via nazionalistica dello sganciamento dalla costruzione europea, e nello stesso tempo la inadeguata capacità da parte delle classi politiche europeiste di presentare in modo convincente la scelta europea. Una visione adeguata dell'allarmante calo del consenso dei cittadini nei confronti dell'ideale dell'unità europea deve d'altra parte inquadrare questo fatto nel contesto più ampio della realtà incompiuta dell'unificazione europea, la quale comporta due fondamentali deficit.

C'è un deficit di efficienza. E cioè il processo di unificazione europea, pur con i progressi fondamentali legati al mercato comune e alla pacificazione europea appare di fatto incapace di affrontare efficacemente (e ciò ha un impatto particolarmente pesante in questa fase critica) i problemi più sentiti dai cittadini europei, che riguardano la sicurezza nei suoi diversi aspetti, da quello economico-sociale a quello internazionale. Il punto più importante, come si è detto, è che la mancanza di un governo economico europeo, oltre a minare la sopravvivenza dell'euro, impedisce una politica economica europea che affronti gli squilibri fra i paesi forti e quelli deboli. Ciò fa sì che l'Europa si presenti con il volto arcigno di chi impone sacrifici, tagli alla spesa sociale e genera disoccupazione e non come un'autorità che sappia produrre, assieme al necessario rigore fiscale, sviluppo e solidarietà. Va

qui ricordato quanto diciamo da sempre e cioè che il passaggio dalla integrazione economica negativa (l'apertura dei mercati) a quella positiva (politiche dirette a realizzare effettivamente la coesione economica, sociale e territoriale) richiede un quadro federale democratico (organi europei non bloccati dai diritti di veto nazionali e fondati sul consenso dell'insieme dei cittadini europei)<sup>4</sup>. E va sottolineato che la mancanza di una reale integrazione positiva non può non produrre reazioni nazionalistiche specie nei paesi più deboli.

Al deficit di efficienza dell'unificazione europea si aggiunge, e vi è strettamente connesso, il deficit di democrazia. I sistemi democratici nazionali sono inesorabilmente spiazzati dalla dimensione sopranazionale dei problemi di fondo, ma la condizione di federazione incompiuta in cui l'integrazione europea si trova ha finora impedito la formazione di un sistema democratico sopranazionale pienamente sviluppato ed efficiente. Per cui le decisioni che comunque vengono prese a livello sopranazionale (e che sono di importanza particolarmente decisiva nel quadro dell'Eurozona) non hanno una base di legittimità democratica adeguata ai canoni della civiltà politica occidentale. Questa situazione è chiaramente alla base della grave crisi di consenso di cui soffre l'integrazione europea e che si è manifestata in particolare nelle ultime elezioni italiane. Va anche sottolineato che essa ha un nesso evidente con la crisi della politica e della democrazia che caratterizza in generale i paesi europei e, in modo particolarmente acuto l'Italia, data la sua specifica arretratezza. Quando nei cittadini si diffonde l'idea che i meccanismi democratici girano a vuoto, quando non si vedono risposte consistenti alle preoccupazioni vitali dei cittadini, è inevitabile che conquistino spazi politici crescenti le tendenze più irrazionali – dal populismo, al nazionalismo ai vari livelli, alla xenofobia, all'antipolitica – che inquinano la dialettica democratica e rendono problematica la politica europea dell'Italia.

Questi deficit rinviano evidentemente alla necessità cruciale di un vero governo europeo che sia espressione della partecipazione democratica dei cittadini europei.

4) Bloccare e far arretrare le tendenze contrarie alla politica italiana di unificazione europea è la sfida esistenziale a cui dare una risposta

---

<sup>4</sup> Rinvio ai miei testi: *L'integrazione europea. Uno schizzo storico*, Torino, UTET, 1999; "L'evoluzione della riflessione sui temi economico-sociali e ambientali in seno al MFE", in *Il Federalista*, n. 2, 2011; "Il federalismo e la questione degli squilibri territoriali", in *Piemonteuropa*, n. 1-2, 2012.

dopo le elezioni di fine febbraio. Senza un'inversione di tendenza in tempi rapidi l'Italia precipiterà nel baratro dell'uscita dall'euro con conseguenze catastrofiche per la coesione economico-sociale, territoriale e democratica del paese e il processo di unificazione europea nel suo complesso. E' evidente che c'è solo una strada attraverso cui si può andare avanti, e cioè l'apertura immediata del processo costituente della federazione europea. Ciò significa la decisione di istituire un governo economico europeo provvisorio dell'Eurozona plus in grado di avviare subito un programma per lo sviluppo e l'occupazione che integri la disciplina finanziaria con la solidarietà fra i paesi forti e quelli deboli. Questa decisione deve essere simultanea all'attribuzione a una convenzione costituente (che coinvolga i paesi disponibili al salto federale e che operi senza veti nazionali) del compito di elaborare un progetto di costituzione federale che creerà il quadro di efficienza sopranazionale e di legittimità democratica indispensabile perché il governo economico europeo acquisti piena capacità di azione, al di là delle indispensabili ma incomplete iniziative provvisorie. La proposta costituzionale dovrebbe essere ratificata con un referendum europeo in coincidenza con le prossime elezioni europee. Questo, va sottolineato, è il referendum sull'Europa che dovrebbe essere realizzato e non l'assurdo referendum sull'euro di cui parlano gli euroscettici.

Se questo è il percorso (i cittadini europei vedrebbero subito che l'unificazione europea va incontro alle loro esigenze democratiche e di sicurezza economico-sociale) attraverso cui controbattere le spinte euroscettiche emerse in Italia e non solo, è evidentemente decisiva l'iniziativa che devono assumere le istituzioni europee. Deve muoversi il Parlamento europeo<sup>5</sup>, il quale deve integrare (ispirandosi all'azione di Spinelli nella prima legislatura del Pe direttamente eletto) la lotta che sta conducendo sul bilancio pluriennale europeo con una proposta organica di unione federale che contenga anche l'indicazione di una procedura costituente adeguata, fondata cioè sul principio della maggioranza fin dall'inizio (cominciare la procedura costituente con chi è disponibile al salto federale). Deve muoversi la Commissione europea spingendo con determinazione in direzione del governo economico europeo provvisorio e del quadro istituzionale federale e democratico in cui si deve consolidare. Devono muoversi all'interno del Consiglio europeo i governi tedesco e francese esercitando (sotto la spinta del Par-

---

<sup>5</sup> Rimando al mio articolo "Si muova il Parlamento europeo!", in *Piemonteuropa*, n. 4, 2012.

lamento europeo e della Commissione) il ruolo indispensabile di leadership del processo costituente. Se è decisiva l'iniziativa delle istituzioni europee e dei governi tedesco e francese per aprire rapidamente il processo costituente a cui è legata la salvezza dell'Europa, sappiamo d'altra parte che è centrale il ruolo italiano in questa prospettiva. Pertanto il problema cruciale da risolvere è la formazione, nelle condizioni estremamente difficili in cui ci troviamo, di un governo del paese che porti avanti con rinnovato vigore e con tempestività la politica italiana di unificazione europea che abbiamo indicato all'inizio. La governabilità dell'Italia, va sottolineato, coincide precisamente con la formazione di un governo che faccia questa politica e che proprio per questo possa ottenere subito una maggiore solidarietà dall'Europa, oltre alla possibilità di una gestione più sostenibile del comunque ineludibile risanamento finanziario.

La via è strettissima perché non possono essere coinvolti nella formazione di un governo per la politica europea dell'Italia né la Lega Nord, né il M5S che in questa fase puntano non al risanamento bensì allo sfascio del sistema politico italiano e dell'unificazione europea. D'altra parte nel PDL sono presenti nello stesso tempo, come si è detto, le tendenze populiste e illiberali proprie del berlusconismo e l'interesse oggettivo di molti settori di questa forza politica alla partecipazione italiana a un'Europa che deve avanzare seriamente per non perire e a molte delle riforme interne che devono necessariamente accompagnare l'impegno riformatore a livello europeo. Va anche detto che la scelta di un rapido ritorno al voto contiene rischi enormi perché permarrebbe e si accentuerebbe l'instabilità italiana e con ogni probabilità i risultati del voto ci consegnerebbero un'Italia ancora più ingovernabile.

In queste condizioni si deve tentare – ma non mi nascondo l'estrema difficoltà dell'impresa – la via di un governo del Presidente simile a quello di Monti anche se non diretto da lui. Il programma dovrebbe integrare la cosiddetta Agenda Monti con un impegno più determinato per la federazione europea, la riduzione dei parlamentari e dei costi della politica, il miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione (anche in riferimento alla lotta contro l'evasione fiscale), più solidarietà sociale e interregionale, la riforma elettorale. Ovviamente un governo di questo genere non può impegnarsi nel superamento del conflitto di interessi (che è la colonna portante del berlusconismo), ma si deve d'altro canto essere consapevoli che la priorità strategica è portare avanti l'unificazione europea nel cui quadro

oggettivamente progressivo i ritardi politici del nostro paese potranno essere superati. Non dimentichiamo il coinvolgimento dei badogliani nella lotta per la liberazione e di forze clericali nell'avvio dell'unificazione europea.

Un governo del Presidente con il programma indicato dovrebbe andare avanti fino a quando, con il contributo decisivo dell'Italia, l'integrazione europea avrà messo in moto solidamente la trasformazione federale oggi necessaria e si sarà quindi raggiunta una situazione interna italiana (e degli altri paesi europei) incomparabilmente più avanzata, relativamente alla presenza delle tendenze euroscettiche e populiste.

5<sup>a</sup> Commissione  
*MFE: ruolo e organizzazione*

---

## **MFE: ruolo ed organizzazione**

Giorgio Anselmi

“Settant’anni sono molti nella vita di una persona – scrivevamo nelle *Tesi precongressuali* di due anni fa – ma non sono pochi nemmeno per una organizzazione.” Qui a Milano celebriamo appunto i settant’anni del MFE e lo facciamo con legittimo orgoglio, a maggior ragione in un paese in cui la morte, la trasformazione e la nascita di partiti e movimenti politici hanno assunto un ritmo incalzante. Accompanate da mutamenti più o meno sostanziali che fanno parlare di Prima, Seconda e addirittura già di Terza Repubblica. Verrebbe da dire con una battuta che, se la Francia in duecento anni è giunta per ora all’approdo della Quinta Repubblica, di questo passo nei prossimi anni noi la supereremo.

In realtà sappiamo che tutto questo è il segno della crisi e della degenerazione dello Stato nazionale, più forte in Italia che in altri paesi, dove sia i partiti che le istituzioni hanno una maggiore stabilità, sebbene senza la Federazione europea siano destinati anch’essi a seguirci sulla strada del declino. E i segnali sono sotto i nostri occhi.

Se ripensiamo però più a fondo a questa nostra non breve avventura, l’impresa più grande non è stata mantenere in vita il MFE. Che cosa ce ne faremmo infatti di un Movimento presente solo in Italia e con un obiettivo che trascende per sua natura i confini nazionali? Saremmo condannati inevitabilmente all’irrilevanza o alla testimonianza. Più probabilmente saremmo già scomparsi o ripiombati nella “palude nazionale” di spinelliana memoria. Il nostro maggior vanto è dunque aver tenuto in piedi l’UEF, perché, come ci hanno ricordato tante volte Spinelli ed Albertini, la Federazione europea non si può fare solo in Italia.

Questo merito non ci impedisce certo di riconoscere i limiti di questa nostra impresa. Bastano poche parole: non solo non siamo riusciti a trasformare l’intera UEF in una organizzazione sovranazionale auto-

ma dal punto di vista culturale, politico ed organizzativo, ma questo obiettivo non è stato raggiunto in alcun altro paese al di fuori del nostro. Né è pensabile che tale evento possa verificarsi a breve termine, a meno di sconvolgimenti tanto radicali da non essere oggi nemmeno ipotizzabili.

L'ineguale sviluppo del federalismo in Europa ci carica di maggiori responsabilità. Da un lato perché dobbiamo spesso assumerci un ruolo di supplenza nei confronti dell'UEF, come è avvenuto anche recentemente. Dall'altro perché non bisogna tralasciare alcun tentativo per realizzare delle azioni comuni, soprattutto con le sezioni nazionali più forti come *Europa-Union Deutschland*, o in Stati decisivi per ogni avanzamento del processo, come la Francia.

Ogni militante che divenga consapevole di questa mole di lavoro che grava sulle nostre spalle può legittimamente domandarsi come si sia potuti sopravvivere e, a maggior ragione, come sia possibile mantenere in vita il Movimento e l'UEF anche in futuro. In larga parte e per nostra fortuna, si potrebbe rispondere, non è dipeso e non dipende da noi. Altiero Spinelli l'ha detto in modo icastico: "Solo un problema che continua a risorgere nonostante le sconfitte è un problema realmente storico, un problema che non può essere accantonato." In altri termini, meno pregnanti, noi siamo un movimento rivoluzionario che vuole cambiare la storia, ma siamo noi stessi un prodotto della storia. Siamo nati e ci siamo affermati perché l'esigenza dell'unità politica dell'Europa è posta dalla storia. Possiamo continuare ad esistere e a lottare perché quel problema non è stato risolto e "non può essere accantonato", come i fatti di ogni giorno si incaricano sempre più di dimostrare. Il che non significa affatto che questa situazione possa durare in eterno. Oltre all'elemento oggettivo, il dato storico, esiste anche l'elemento soggettivo: la libertà umana, la capacità di affrontare le sfide e di vincerle. La fortuna e la virtù, direbbe Machiavelli. Nella sua epoca ad ognuno "puzzava il barbaro dominio" dell'Italia, ma questo non è bastato a far sorgere un suo "redentore".

Ebbene, ogni soggetto rivoluzionario, se tale vuol essere e rimanere, non può fare a meno di porsi la domanda sulla sua adeguatezza al compito che si propone. E la risposta non può mai essere data una volta per sempre, perché le circostanze storiche possono mutare, talvolta anche assai velocemente. Il Movimento si è posto questo problema ancora prima di nascere, a Ventotene. E quando è sorto, qui a Milano nell'estate del 1943, ha dato una risposta diversa da quella ipotizzata appena due anni prima. Movimento e non partito, com'è ben noto. Se poi

si legge il *Manifesto dei federalisti europei*, scritto da Spinelli nel 1957 dopo le prime grandi battaglie federaliste, si scoprono non poche differenze rispetto alle *Tesi di fondazione*. Una discontinuità ancora più forte, al punto che si può parlare forse di vera e propria rifondazione del Movimento, è dovuta al pensiero, all'azione ed alla leadership di Mario Albertini. Con il "nuovo corso" e l'esperienza di Autonomia federalista si è formato quel gruppo di militanti che ha poi saputo condurre a buon fine le battaglie prima per l'elezione diretta del Parlamento europeo e poi per la moneta europea. Se si guarda a questi risultati, verrebbe da concludere che la struttura del MFE si è rivelata adeguata. Non credo però sia questo il compito della nostra commissione. Non è forse un caso se abbiamo sentito la necessità di convocare recentemente una nuova conferenza organizzativa dopo quelle ormai lontane di Pisa e di Vico Equense e se questa commissione sul ruolo e sull'organizzazione del MFE è ormai presente in tutti i congressi. Sono segni che ci stiamo domandando, talvolta non senza angoscia, se siamo pronti per le battaglie che ci aspettano. Io non me la sento onestamente di dare una risposta. Vorrei limitarmi ad alcune considerazioni, che sottopongo alla vostra attenzione.

1 – Con la svolta di Bari, secondo Albertini, si doveva aprire una terza fase nella storia del Movimento, in cui, fermo restando l'obiettivo strategico della Federazione europea, si poteva pensare a promuovere le prime iniziative per la realizzazione del federalismo a livello mondiale. Tale svolta richiedeva e richiede dei cambiamenti non solo sul piano culturale, com'è avvenuto, ma anche a livello politico ed organizzativo. L'adesione al WFM è stato sicuramente un passo in questa direzione, ma mi sembra azzardato dire che il Movimento ha tratto tutte le conseguenze da quella svolta. Chi scrive è convinto che i grandi federalisti del futuro non saranno probabilmente europei, anche se non potranno trascurare la nostra esperienza. Siamo un movimento rigorosamente laico e tale dobbiamo rimanere. Tuttavia il fatto che la Chiesa cattolica, in un momento di grave crisi non certo disgiunta dalla più generale crisi che investe l'intero Occidente, della cui storia costituisce non piccola parte, sia andata a cercare un papa "alla fine del mondo", merita forse qualche riflessione anche da parte nostra.

2 – La struttura del MFE è rimasta fondata sulle sezioni. Si è detto che questo modello organizzativo si rifà a quello dei partiti di massa. In parte è vero ed è inutile negarlo. Con due grandi differenze, differenze qualitative. La prima è che le sezioni di partito non sono mai state, se

non in qualche momento iniziale e per un periodo molto breve (si pensi ai due nuclei da cui è nato il PCI, quello di Napoli e quello di Torino), centri di elaborazione culturale e politica, perché il livello nazionale si è assunto ben presto quel compito, riducendo le sezioni a ruoli sostanzialmente esecutivi. Il modello del “partito pesante” fondato sui funzionari era la logica conseguenza di questa nazionalizzazione delle forze politiche, che corrisponde alla più generale nazionalizzazione delle masse. Questo non è avvenuto per noi. Si può anzi dire che nell’ultimo decennio le responsabilità nazionali sono state suddivise tra un maggior numero di sezioni. Non credo che esista alternativa a questa strada. Si tratta semmai di allargare il cerchio ad altre sezioni e ad altri militanti.

Un’altra importante innovazione che ci differenzia dai partiti è l’Ufficio del dibattito, nato per far partecipare tutti all’elaborazione del pensiero collettivo. Pur con alterne vicende e con le difficoltà che sono connaturate ad ogni importante cambiamento, si può dire che la cosa ha funzionato. Le ultime riunioni, soprattutto quella di Salsomaggiore, sono state anzi incoraggianti. Resta però il fatto che alcune regioni e parecchie sezioni, soprattutto quelle più piccole e periferiche, sono raramente coinvolte. Una strada per superare questo ostacolo potrebbe essere quella di organizzare dibattiti regionali o interregionali.

3 – Due parole infine sui militanti o, meglio, sul reclutamento di nuovi militanti, senza di cui il Movimento è destinato a perire. Bisogna riconoscere che i risultati, commisurati agli sforzi che compiamo (si pensi solo ai seminari regionali e a quelli di Ventotene), lasciano spesso a desiderare. Due mi sembrano le questioni aperte, del resto già trattate: a) il modo in cui vengono presentati ai giovani il federalismo ed il Movimento nell’attuale fase storica; b) come conciliare lavoro, impegni familiari e militanza politica in un momento di crescente precarietà dei rapporti lavorativi ed affettivi. Su questi aspetti credo però che debba essere soprattutto la GFE a fornire qualche suggerimento.

Più semplici, almeno sotto certi riguardi, appaiono il coinvolgimento e la formazione di militanti che si uniscono a noi in età matura. L’esperienza compiuta in questi ultimi anni in Piemonte mi sembra che possa essere significativa. Anche nella mia regione stiamo facendo dei tentativi per rilanciare delle sezioni o per fondarne di nuove affidandone la gestione a nuovi militanti giunti a noi già da adulti.

## Osservazioni sull'azione strategica italiana ed europea del MFE

Grazia Borgna

### *1. La complementarità dell'azione per la Costituzione europea e per il Piano di sviluppo sostenibile.*

Il congresso di Gorizia ha lanciato, e tutti i successivi Comitati Centrali hanno confermato, l'impegno del MFE per l'Iniziativa dei Cittadini Europei (ICE) "Per un Piano europeo straordinario di sviluppo sostenibile e per l'occupazione (Trattato di Lisbona art 11.4)". Sebbene questa scelta non sia mai stata messa in discussione, l'impegno delle sezioni MFE per svilupparla è stato piuttosto carente e saltuario. Il motivo sta nel fatto, a mio giudizio, che non sempre questa azione è stata percepita come parte qualificante dell'azione strategica del MFE per la Federazione Europea. Per questo credo che il Congresso sia la sede più opportuna per fare un'approfondita riflessione sull'azione che i federalisti devono intraprendere da oggi alle prossime elezioni europee, un appuntamento della massima importanza. Da come i federalisti affronteranno la campagna elettorale europea dipenderà la stessa sopravvivenza del Movimento. Dobbiamo essere presenti e operanti dentro il processo. In questa fase cruciale della storia europea non possiamo limitarci a proclamare la necessità della Federazione.

Voglio ribadire qui che l'ICE è parte integrante dell'azione strategica per la Federazione europea, azione che si articola su due principali iniziative: quella per la riforma istituzionale, indirizzata a conseguire la Costituzione europea e quella per il Piano europeo di sviluppo sostenibile, indirizzata a presentare alla Commissione europea un'ICE su questo obiettivo.

E' evidente che anche la proposta di un Piano europeo di sviluppo sostenibile ha una forte valenza istituzionale in quanto esige, per essere realizzata, un aumento del bilancio europeo, la fiscalità europea e un governo europeo democratico e federale, una politica estera europea.

Entrambe le azioni rappresentano dunque le facce della stessa azione strategica. Sono complementari in quanto se l'una propone gli strumenti istituzionali necessari a realizzare la Federazione, l'altra indica gli obiettivi sui quali puntare per rispondere ai bisogni dei cittadini, far prevalere il bene comune, garantire i diritti fondamentali, soprattutto un

lavoro stabile e di qualità, l'istruzione e la formazione, la partecipazione democratica. Rivendicare il Piano di sviluppo sostenibile mette in evidenza che un'Europa senza i poteri e le risorse adeguate non può gestire democraticamente una società complessa, inserirsi armoniosamente ed efficacemente nell'economia globale, offrire servizi e opportunità ai cittadini.

Le due azioni, per essere efficaci, devono dunque essere promosse insieme tanto più in vista dell'approssimarsi della campagna elettorale europea.

L'azione dei federalisti per coinvolgere i cittadini, le organizzazioni della società civile, i sindacati, i movimenti, gli enti locali, ribadisco, non si può limitare a proporre il solo obiettivo istituzionale, senza riempirlo di contenuti, senza affrontare il grande tema dell'Europa per che fare e far percepire ai cittadini i vantaggi che a loro potrebbero derivare dall'Europa politica, democratica e federale. La stessa proposta della Costituzione europea può ottenere consensi solo se indica esplicitamente quali avanzamenti sul piano politico, economico, sociale e ambientale essa permetterebbe di realizzare. Questo è il senso profondo della proposta federalista per un NEW DEAL EUROPEO fondato su un nuovo modello di sviluppo capace di superare la crisi e ritrovare il ruolo propulsivo dell'Unione europea nel contesto mondiale.

In conclusione, se è vero che solo una forte pressione dei cittadini può costringere l'Europa ad assumere le proprie responsabilità e ad avviare un Piano europeo di sviluppo ecologicamente e socialmente sostenibile, dandosi le necessarie riforme istituzionali e la Costituzione, è altrettanto vero che tutto questo si deve tradurre in un'azione specifica indirizzata a creare la mobilitazione.

Anche la proposta della Federazione nell'Unione Europea acquista significato solo se inserita in un discorso più generale che non esclude l'Europa a 27, ma individua il mezzo per superare l'attuale fase di stallo europeo, punta all'iniziativa di un nucleo di Stati più responsabili e pronti a riaprire i giochi, determinato ad andare avanti verso una maggior integrazione, lasciando la porta aperta agli Stati che successivamente vorranno entrare a farne parte. E' importante è che venga sempre chiarito che questo primo nucleo di Stati, che si federano, debbano agire subito con un atteggiamento inclusivo.

## *2. Chi sono i destinatari dell'azione federalista per la Federazione Europea.*

Ribadire la necessità di suscitare una forte pressione popolare sulle

istituzioni europee, significa riportare l'attenzione dei federalisti sul fatto che il MFE ha sempre rivolto le sue proposte soprattutto a due interlocutori: da una parte alle istituzioni nazionali e europee e dall'altra ai cittadini e alle organizzazioni politiche, economiche e sociali, in altri termini ai poteri costituiti e alla società civile.

Il MFE deve continuare a rivolgersi con il medesimo impegno ad entrambi gli interlocutori: esercitare una forte pressione sulle istituzioni nazionali e europee, per indurle a completare il processo di integrazione nella direzione della Federazione, ma nello stesso tempo, deve dar voce ai cittadini europei, alle organizzazioni e i Movimenti della società civile. Per colmare il deficit democratico dell'UE deve contribuire a costituire un fronte il più ampio possibile, di forze politiche, economiche e sociali europeiste e democratiche, che si battono per un'altra Europa

Per superare lo stallo del processo di unificazione europea – che si è inceppato a causa della resistenza delle istituzioni nazionali a cedere sovranità e che, per affrontare la crisi e le sfide della globalizzazione, ha imboccato la via fallimentare di misure di austerità senza sviluppo e equità e di accordi intergovernativi – occorre una svolta.

I cittadini, constatano ogni giorno che sia le risposte dei governi, sia quelle delle istituzioni europee sono insufficienti a rispondere ai loro bisogni e alle emergenze sociali e ambientali che condizionano le loro esistenze e peseranno sui destini delle generazioni future.

In questo clima di disorientamento riaffiorano e assumono forza comportamenti regressivi, localistici ed euroscettici. L'azione federalista può contrastare il nazionalismo e il populismo se, suscitando un movimento dal basso, chiede all'Europa di dimostrare di essere capace di dare risposte ai problemi che assillano i cittadini.

L'ICE è l'unica azione federalista che può creare mobilitazione perché risponde alla domanda di partecipazione, di rinnovamento della democrazia, di saldatura tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa, mette nelle mani dei cittadini il potere di promuovere leggi europee.

### *3. Gli errori e le omissioni rispetto a come si è articolata l'azione per l'ICE e cosa resta da fare.*

Dopo il congresso di Gorizia si è costituita una rete di comitati locali per la Federazione europea, ma non tutti hanno declinato l'azione sia verso la costituzione sia verso il piano di sviluppo sostenibile. La confusione che si è creata ha reso difficile ai comitati locali, promossi

dalle sezioni del MFE e dal CIME, di agire concretamente nella società con azioni mirate. Non sempre si è creato un rapporto continuativo con i cittadini e le organizzazioni della società civile, un dibattito permanente e strutturato, fondato sulla collaborazione e la necessaria condivisione sulle azioni che il MFE andava via via proponendo.

Sarebbe stato utile creare a livello nazionale un gruppo di lavoro sull'ICE che affiancasse la segreteria e contribuisse a realizzare un maggior coordinamento tra le sezioni, sia in vista della raccolta di firme per l'ICE sia degli interventi da attuare nella prossima campagna elettorale europea.

Comunque notevoli passi avanti sono stati fatti.

Sta nascendo una rete europea per promuovere l'ICE. Sono stati costituiti i Comitati nazionali in Italia, Grecia, Francia, Belgio e presto in Spagna, Repubblica Ceca, Polonia, Lussemburgo. La rete europea si sta formando grazie all'appoggio delle sezioni nazionali dell'UEF di quei paesi. La lentezza dell'operazione è dovuta al fatto che, contrariamente a quanto è avvenuto per altre ICE, il MFE si è posto l'obiettivo di costruire dal basso una rete composta non di soli federalisti ma di organizzazioni della società civile, sindacati, movimenti, città. E' una strada più lunga ma la sola che ci potrà permettere di raccogliere un milione di firme in almeno 7 paesi dell'Unione, come prescrive il Trattato di Lisbona. Per coordinare i comitati è stato creato un punto di riferimento e di coordinamento a Bruxelles, un Blog: <http://eci-sviluppoeoccupazioneineuropa.blogspot.it/> (Vallinoto,Carbone) e un *power point* nelle più diffuse lingue europee (Grossi).

Mi rendo perfettamente conto che l'ICE è un'azione molto più impegnativa della raccolta di adesioni su una petizione.

Ma l'azione dell'ICE ha un vantaggio rispetto alle petizioni: è un'azione che richiede l'impegno attivo di altre forze della società politica e della società civile e che consente di condividere con altri il successo o l'insuccesso.

#### *4. A livello europeo l'ICE ha avuto importanti sostegni.*

Il sindacato europeo CES-ETUC, nella persona del Segretario generale Bernadette Ségol, ha dichiarato di condividere i contenuti dell'ICE, che coincidono con quelli espressi nel loro documento per un SOCIAL-COMPACT EUROPEO. Il Sindaco di Torino Piero Fassino sta avviando insieme al sindaco di Lione Collomb e all'AICCRE una rete europea di città a sostegno dell'ICE. Il Presidente del Parlamento europeo Martin Schulz ha inviato una lettera di apprezzamento per l'a-

zione.

Anche prima di avere conseguito l'obiettivo del milione di firme prescritte per l'ICE, possiamo dire che un importante risultato è stato ottenuto: avere attivato, tramite i Comitati nazionali UEF per l'ICE, sezioni UEF spesso "in sonno".

Si è aperta così una inedita prospettiva di mobilitazione nella prossima campagna elettorale europea, che può far giocare ai federalisti un ruolo visibile nella vita politica del loro Paese.

Adesso è necessario accelerare i tempi

*5. Perché presentare al congresso una Mozione che ribadisca la validità dell'azione per l'ICE.*

Considerate le grandi potenzialità di mobilitazione che presenta l'azione per l'ICE, è più che mai necessario che il XXVI Congresso del MFE confermi con forza il suo impegno in questa direzione. Per questo motivo più di cinquanta militanti MFE hanno deciso di presentare al Congresso una Mozione che ribadisce l'importanza strategica di questa azione e di proporre la costituzione di un gruppo di lavoro *ad hoc*.

E' infatti necessario accelerare i tempi e presentare al più presto la proposta alla Commissione Europea. Occorre quindi un impegno straordinario delle sezioni e dei singoli militanti, e in particolare della GFE-JEF, per portare a termine la prima fase di questa azione, costituire almeno altri 3 comitati nazionali e il Comitato Europeo.

## Valorizziamo i nostri punti di forza

Federico Butti

Questo congresso dovrà rafforzare l'azione federalista e dare nuova carica e motivazioni per i sempre più urgenti obiettivi della Campagna per la Federazione europea, integrando l'ICE e gli altri strumenti messi a punto negli ultimi mesi. Dovrà quindi essere un congresso all'insegna dell'unità e della motivazione perché questo è quello di cui abbiamo bisogno e non credo che lavorare per dividere, trovando pretesti e accuse che non esistono, sia la strada giusta.

La V commissione "MFE: ruolo ed organizzazione" ha quindi una grande importanza strategica e ritengo che il suo compito principale sia quello di portare in evidenza agli occhi dei delegati gli elementi utili e necessari alle attività che il MFE porterà avanti nei prossimi anni, suscitando riflessioni e discussioni che possano orientare il dibattito congressuale migliorando, affinando e aggiornando l'analisi di ciò che ci sta intorno.

Vorrei soffermarmi su alcuni punti che mi sembrano rilevanti in questa prospettiva.

### 1) *Difficoltà organizzative in un periodo di crisi.*

La drammatica situazione italiana ed europea rende sempre più complicata la sopravvivenza di movimenti politici autonomi come l'MFE. Un aspetto rilevante di questo quadro è il fatto che l'impegno giovanile risulta essere sempre più difficile.

Per capire come dare efficacia all'azione federalista bisogna fare i conti con la situazione di emergenza in cui ci troviamo. L'Europa ai giorni nostri non rischia più solamente l'irrilevanza politica, l'inefficienza, la regressione, la rinascita del nazionalismo ma si trova ormai sull'orlo di vero e proprio collasso dell'assetto politico-istituzionale e del processo stesso di integrazione. Il rischio del tracollo economico, e comunque il rapido declino, e una sempre più accentuata mancanza di mezzi (in particolare per i giovani) rende sempre più difficile anche svolgere attività politica su base volontaria.

Basta osservare i dati sulla disoccupazione giovanile per rendersi conto di come la situazione sia grave e di come sempre maggiori sacrifici siano richiesti per portare avanti un'attività politica volontaria come quella del MFE e della GFE. E' evidentemente necessario moltiplicare gli sforzi affinché ogni nostra azione si integri con quelle di tutti

gli altri convergendo verso obiettivi comuni, rafforzandosi a vicenda.

2) *La crisi (organizzativa) della politica dei partiti e della politica "spontanea/civile"*.

1. Analizzando la situazione dei partiti in Italia nei vari schieramenti, si osserva l'acuirsi di due fenomeni opposti: da una parte la carenza di dinamiche democratiche interne (che generalmente sono volte a sopperire alla debolezza organizzativa), e dall'altra parte la difficoltà a tradurre progetti politici in consenso e partecipazione. (Per quanto riguarda una risposta alla difficoltà di individuare forme di coinvolgimento e partecipazione, un interessante caso-studio è quello della campagna porta a porta per le elezioni presidenziali francesi a supporto di Hollande che ha coinvolto direttamente più di 4 milioni di famiglie).

2. La società civile e il suo fare politica più o meno organizzato risultano essere al centro dell'attenzione in questo momento sia nei loro aspetti positivi, sia in quelli negativi (costruttivi ed – in particolare – distruttivi) sfruttando la scarsa credibilità delle forze partitiche più tradizionali e il momento di forte crisi. Questi movimenti sono caratterizzati da forme più innovative di organizzazione che presentano limiti di democraticità e di tenuta organizzativa che dovranno essere verificati una volta messi alla prova.

3. Per la riuscita del progetto federalista e per la mobilitazione delle forze favorevoli alla federazione sono necessari *entrambi gli aspetti* della politica – quella partitica/organizzata, purché sia credibile e quella legata alla società civile purché responsabile e costruttiva – . Per chiarire il significato che voglio dare al termine costruttivo in questo ambito si può ricordare il testo di Lord Lothian "Il Pacifismo non basta" in riferimento al progetto politico di unificazione continentale *«Fino a che il Movimento per la pace non comprende questo fatto basilare e non basa su di esso la sua politica a lungo termine — egli scrive — esso militerà nelle file dei seguaci di Sisifo. Ogni qualvolta riuscirà, con un immenso e sacrosanto sforzo, a spingere il macigno della sovranità nazionale vicino al culmine della cooperazione internazionale, questo sfuggerà al suo controllo e precipiterà a valle schiacciando i suoi capi e, dietro di loro, i loro seguaci»*.

4. Riguardo al rapporto dell'MFE con le diverse realtà della vita politica è necessario portare avanti approcci diversificati nei diversi casi, senza compromettere *credibilità* e *chiarezza* del messaggio politico e strategico. La credibilità deriva dalla nostra storia e dalla nostra capacità di elaborare un pensiero politico autonomo (ed implica quindi an-

che l'autonomia organizzativa). La chiarezza si crea evitando contraddizioni o posizioni eccessivamente generiche ma individuando lucidamente i punti critici del processo e concentrando l'azione su di essi.

### 3) *Ruolo MFE-GFE in questo scenario.*

Due elementi devono essere quindi tenuti in considerazione per portare avanti l'analisi sul ruolo dell'MFE:

1. *Senso e significato profondo della battaglia dell'MFE*: per la prima volta un movimento politico ha assunto la pace come valore guida della propria azione e la pace diventata il valore la cui affermazione storica condiziona qualunque progresso nella realizzazione degli altri grandi valori della storia umana (liberà, uguaglianza, giustizia sociale). Le ragioni profonde della sua esistenza devono essere considerate nel valutare il legame tra ruolo e organizzazione.

2. *Scelta autonomista e radicamento nel territorio*: questi aspetti garantiscono la credibilità del messaggio politico e l'efficacia dell'azione e da qui si deduce il valore fondamentale della scelta fatta dal Movimento dell'organizzazione e della vita democratica basata sulle sezioni radicate nel territorio.

Su queste basi l'MFE può sia continuare a sviluppare e aggiornare il pensiero e la teoria federalista grazie in particolare alla rete locale, regionale e nazionale dell'Ufficio del dibattito, sia sviluppare la sua strategia sfruttando e incrementando una struttura a rete.

In questa rete il ruolo e le attività coordinate delle sezioni sono i punti fermi nell'ottica di manifestazioni e mobilitazione.

### 4) *Ruolo UEF-MFE-JEF-GFE e sezioni nazionali/locali europee.*

1. Negli ultimi anni in particolare si è rivelato fondamentale e propulsivo il lavorare con l'idea che le organizzazioni adulta e giovanile siano un'unica struttura (MFE-GFE , UEF-JEF): i maggiori successi sono stati ottenuti là dove questa simbiosi si è meglio realizzata.

2. Occorre incrementare i rapporti e gli scambi tra organizzazioni federaliste ed europeiste fuori dall'Italia, nella rete UEF/JEF, ma anche al di fuori di essa. Riuscire a collaborare direttamente con sezioni locali/regionali/nazionali facilita lo sviluppo di azioni comuni articolando all'interno dei vari strumenti della campagna politica e ne migliora l'efficacia.

## **Per una primavera della democrazia europea Costruiamo un nuovo MFE 2.0: partecipare, con- dividere, contaminare, costruire**

Nicola Vallinoto

*«Peccato che non si assegni un “premio Europa” a imprese che per la nostra civiltà hanno la stessa importanza di buoni libri e film d’autore. Un premio lo meriterebbe Eurolines, che collega tutte le città del continente e ha più che compensato la stagnazione, o addirittura il regresso, del sistema ferroviario nazionale e internazionale. E’ un piacere sfogliare gli orari di Eurolines e rendersi conto di quanto poco tempo ci voglia per attraversare l’Europa in tutta la sua estensione: da Kaunas a Londra, da Łódź a Parigi, da Berlino a Bucarest, da Minsk ad Amsterdam [...] La circolazione è una forma di socializzazione umana, e non certo di secondaria importanza. Studiare i nuovi itinerari e le nuove reti significa farsi un quadro della coesione del continente, delle forze centrifughe e centripete che operano in Europa dopo la caduta del Muro, dei fattori che realizzano l’unità europea, che ne sono i vettori, che lavorano per essa.»* Da *Arcipelago Europa* di Karl Schlögel

Il continente europeo si trova di fronte a una crisi economica, politica e sociale che ci ricorda quella del 1929. Questa crisi cominciata nel 2008 e generata dal turbo-capitalismo finanziario globale sta minando le basi del progetto europeo. Il rapido propagarsi di neo-nazionalismi e di sentimenti antieuropei ostili ai progetti federalisti ha reso urgente la risoluzione delle contraddizioni insite nel disegno di un’Unione monetaria priva di un’unione politica, economica e fiscale. Il MFE è consapevole che senza il passaggio alla Federazione europea l’Unione europea è destinata a disgregarsi.

Di fronte a uno scenario di disgregazione e di graduale impoverimento dei cittadini europei i governi dell’UE dal 2008 ad oggi non sono stati in grado di proporre soluzioni all’altezza della grave situazione in cui ci troviamo. Il *Fiscal compact* e il Fondo Salva Stati hanno ridotto le ricette dei governi per salvare l’Europa alle sole politiche di au-

sterità aggravando la recessione in atto piuttosto che migliorarla. Il *Fiscal compact* è stato considerato da alcuni federalisti un elemento di rottura nel processo costituente europeo perchè ha lasciato fuori la Gran Bretagna. Altri federalisti, e io sono tra questi, credono, invece, che debba essere considerato un elemento negativo perchè ha mortificato la democrazia europea e di conseguenza il federalismo europeo. Non può esistere federalismo senza democrazia e il *Fiscal compact* è un accordo intergovernativo, per nulla democratico, che prevede un ruolo di mera consultazione per l'unica istituzione europea legittimata dal voto popolare: il Parlamento europeo. Oltre a non consentire politiche alternative e prevedere un solo indirizzo di politica economica fino al punto di costituzionalizzarlo.

Per superare la crisi occorre(va) mettere in gioco un piano europeo straordinario di sviluppo sostenibile e per l'occupazione in grado di riannimare l'esanguine economia europea. Al contrario i governi hanno pensato bene di ridurre il già risicatissimo bilancio europeo per il periodo 2014-2020. Il Parlamento europeo ha giustamente bocciato tale proposta nella sessione di marzo 2013 ed ha così riaperto i giochi. Il Parlamento europeo da solo non potrà uscire vincitore dal confronto con i governi se non avrà il sostegno dei cittadini europei. A tal fine è importante l'azione che il MFE potrà svolgere con l'attuazione della iniziativa dei cittadini europei per un piano straordinario di sviluppo sostenibile e per l'occupazione finanziato con la *carbon tax*, la tassa sulle transazioni finanziarie e l'emissione di euro-obbligazioni garantite dal bilancio stesso. La mobilitazione attorno a questa iniziativa potrà coinvolgere a livello europeo le organizzazioni sindacali, le associazioni ambientaliste, i movimenti sociali e gli enti locali così come è già avvenuto in Italia con la costituzione del comitato nazionale avvenuto a Roma l'11 febbraio 2013.

Senza un piano di sviluppo ecologicamente e socialmente sostenibile che può far ripartire l'economia europea su basi nuove e che può fare da contrappeso alle sole politiche di austerità la situazione continuerà ad aggravarsi inesorabilmente. Tale situazione comporta un diffuso euroscetticismo accompagnato dal rafforzamento di tendenze e comportamenti neo-nazionalisti e populistici ma anche una diffusa ostilità verso l'UE che spesso non può essere liquidata come frutto dell'ignoranza o del nazionalismo perché deriva, comunque, da una conoscenza dei fatti.

Di fronte a una situazione di possibile abbandono del sogno europeo non è più sufficiente affermare di volere più Europa; occorre dire

che tipo di Europa si vuole e perchè. E non basta più sostenere che l'UE garantisce la pace tra i suoi paesi membri perché, mentre nel secolo scorso le guerre si combattevano con le armi, ora si combattono a colpi di *spread* e di politiche economiche predatorie. L'Europa sottintesa dal *Fiscal compact* è un'Europa sostanzialmente guidata da principi neoliberalisti che sottrae potere ai cittadini europei lasciando inalterato il potere della finanza internazionale nonostante i danni provocati dalla crisi originata dai mutui *sub-prime*.

Per recuperare il terreno perduto e la fiducia dei cittadini verso le istituzioni europee il MFE deve cambiare passo: da movimento "auto-referenziale"<sup>1</sup> deve diventare un movimento "popolare". Il MFE deve essere in grado di parlare a tutti i cittadini europei e di proporre loro una casa comune europea accogliente in grado di garantire giustizia sociale, equità, reddito di cittadinanza e dignità per tutti. Come ha affermato la neo-presidente alla Camera Laura Boldrini nel discorso di insediamento: *"Dovremo impegnarci ad avvicinare i cittadini a questa sfida, a un progetto che sappia recuperare per intero la visione e la missione che furono pensate con lungimiranza da Altiero Spinelli. Lavoriamo perché l'Europa torni ad essere un grande sogno, un crocevia di popoli e di culture, un approdo certo per i diritti delle persone, appunto un luogo della libertà, della fraternità e della pace"*. Per poter svolgere questo compito è necessario comunicare i nostri principi al maggior numero di donne e di uomini possibile, per questo il MFE deve rinnovare le sue modalità di comunicazione e di partecipazione, adattandole al tempo storico in cui si trova a vivere e ad operare, caratterizzato da una pluralità e sovrabbondanza di informazione, in cui la forma della comunicazione è importante tanto quanto la sostanza del comunicato; il linguaggio e il metodo di comunicazione devono essere aggiornati progressivamente, per rimanere in sintonia con le sensibilità del tempo presente.

Il MFE deve saper coniugare, nelle pratiche di rete e nella comunicazione, la dimensione istituzionale e sociale, oltre che civica<sup>2</sup>; diversamente sia il MFE che la narrazione dell'Europa non potrà trovare l'a-

---

<sup>1</sup> Il Presidente del MFE nelle tesi pregressuali sottolinea che *"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."*

<sup>2</sup> Il Presidente del MFE nelle tesi pregressuali ricorda che *"Un vecchio vizio dei federalisti consiste nel ridurre il nostro discorso alla sola dimensione istituzionale. Men-*

desione dei cittadini e delle cittadine europei (lavoratori, precari, disoccupati, studenti, pensionati, ecc.) che vivono spesso drammaticamente la crisi. Solo in questo modo potremo avere la speranza di porre le basi per costruire veramente una federazione europea. La crisi che stavamo aspettando è arrivata e il MFE, suo malgrado, vi è arrivato im-preparato. In un momento in cui molti parlano di Stati Uniti d'Europa il MFE ha un ruolo del tutto marginale. Nè consigliere del principe, nè forza aggregatrice di movimenti costituenti a livello europeo. Il ruolo del MFE non può che essere quello di mobilitare il popolo europeo per la federazione europea. A tal fine non sono più sufficienti appelli, lettere, comunicati e mozioni: è il tempo dell'azione.

Un processo costituente democratico non può che nascere dal basso ovvero da una spinta proveniente dai movimenti della società civile. Se la spinta al cambiamento proviene solo dalle élite tale processo non può considerarsi né democratico né partecipato.

Per tale motivo il ruolo del MFE non può essere confinato a quello di consigliere del principe ma deve consistere nel mobilitare il popolo europeo in tutte le sue forme ed espressioni. Un ruolo importantissimo, che nessun altro partito, movimento o associazione può fare, e che può far pendere la bilancia dei governi verso l'obiettivo degli Stati Uniti d'Europa. Un ruolo necessario per superare l'ondata di euroscetticismo e di nazional-fascismo che sta attraversando nuovamente il Vecchio continente.

Il MFE deve aprirsi alla società europea favorendo la creazione di uno spazio pubblico europeo:

1) ascoltando la voce di chi, nell'attuale processo di integrazione europea, è stato marginalizzato o escluso (dai ceti popolari ai migranti fino a raggiungere le periferie europee dei paesi PIIGS e dell'Europa dell'Est).

2) Creando reti transnazionali e organizzando campagne su temi specifici ma di interesse generale intorno al nucleo centrale sulla riforma democratica delle istituzioni europee. Tali campagne si sviluppano con azioni attivabili in poco tempo, e con l'ausilio dei *social network*, in decine di città di diversi paesi europei. Si focalizzano su obiettivi specifici e siccome vertono su temi all'ordine del giorno dell'agenda europea (come, per esempio, il default della Grecia, il finanziamento del progetto

---

*tre 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."*

Erasmus, l'approvazione del bilancio UE, le limitazioni riguardanti la libera circolazione delle persone sancite dal trattato Schengen, ecc.) riescono a mobilitare tutte le istanze ed espressioni del popolo europeo.

Mobilizzazioni su temi non prettamente istituzionali faranno emergere il federalismo diffuso nella società europea e costituiranno le basi di un movimento popolare che potrà essere il motore – in determinati momenti di crisi – della campagna federalista più importante: quella per gli Stati Uniti d'Europa oltre a diventare il necessario sostegno del Parlamento europeo nelle sue battaglie per i diritti e la democrazia europee.

E' necessario, oggi più che mai, ricomporre la frattura tra il pensiero e l'azione: nel momento in cui tutti parlano di Stati Uniti d'Europa e che una mobilitazione popolare potrebbe trovare terreno fertile il MFE sceglie la via della mera testimonianza invece di sostenere e promuovere una primavera della democrazia europea. Tale obiettivo può essere raggiunto tramite la costruzione e la partecipazione a reti trans-europee che si muovono su temi specifici il cui filo conduttore resta la rivendicazione di una democrazia federale europea. Il compito dei federalisti deve essere, allora, quello di lavorare in queste reti (che possono diventare movimenti costituenti della nuova Europa) attraverso la condivisione della conoscenza custodita dai militanti del MFE in ambiti diversi al fine di far emergere il potenziale federalista presente nella società civile europea.

I federalisti non devono aver paura di contaminarsi e di contaminare. La contaminazione del federalismo non significa una perdita di identità da parte del militante del MFE come taluni sembrano paventare; piuttosto costituirà uno strumento di arricchimento delle forze federaliste organizzate che, grazie a queste esperienze, rafforzeranno le proprie argomentazioni sulla bontà del federalismo come soluzione alla crisi di gestione della complessa società contemporanea.

Coloro che si adopereranno in questa opera di contaminazione si chiameranno "federalisti di frontiera" o "mediatori culturali" in opposizione ai "federalisti autoreferenziali". I primi, per intenderci, organizzano naturalmente mobilitazioni aperte alla partecipazione di attivisti di altre organizzazioni (vedi, per esempio, l'azione pan-europea per la Grecia "*We are all Greeks and Europeans*"<sup>3</sup> del 9/10 maggio 2012 o il *flash mob* per la federazione europea a Bruxelles il 28 giugno 2012) mentre i secondi promuovono azioni con la sola partecipazione dei mi-

---

<sup>3</sup> L'azione pan-europea ha coinvolto una dozzina di città europee tra cui duecento giovani di una scuola superiore di Tortona e trecento giovani di Atene del gruppo "*We li-*

litanti federalisti (vedi, per esempio, la mobilitazione “*Federal Union Now*” del 21/22 giugno o l’*Action Week*<sup>4</sup> in occasione del Consiglio europeo di ottobre 2012).

I primi partecipano ad eventi come il forum “*Genova 2001-2011*”<sup>5</sup> o “*Firenze 10+10*”<sup>6</sup> portando la voce federalista in questi consessi di attivismo sociale mentre i secondi snobbano questi appuntamenti considerandoli una perdita di tempo. I primi, ancora, organizzano eventi come il *Festival d’Europa*<sup>7</sup> (organizzato dall’Università, dagli Enti locali, dalle istituzioni europee e dai movimenti federalisti MFE e CIME) e le *Notti Blu* europee, con la partecipazione e il coinvolgimento di migliaia di cittadini, ed azioni transnazionali per la libertà di movimento delle persone in Europa come “*Europe without Borders*”, che hanno coinvolto decine di reti e organizzazioni europee<sup>8</sup> con eventi temporanei in una quindicina di città europee. I primi, adottano una sguardo cosmopolita, e promuovono appelli “*per una rinnovata politica europea a favore della transizione democratica in Maghreb e dei diritti dei migranti*”<sup>9</sup> e “*per la democrazia globale*” mentre i secondi, privilegiando uno sguardo eurocentrico, li considerano inutili per la costruzione dello Stato federale europeo.

E’ bene ricordare come la recente costituzione del Comitato italiano dell’iniziativa dei cittadini europei “per un piano europeo straordi-

---

*ve in Europe*”. La pagina facebook dell’evento ha superato le 500 adesioni in due soli giorni dal lancio. Il testo dell’appello tradotto in 5 lingue può essere reperito sul blog: <http://weareallgreeksandEuropeans.blogspot.it>. Vedi articolo “La Grecia siamo noi! Siamo tutti europei!”, *L’Unità Europea* n. 3 del 2012, pag. 12. Disponibile all’indirizzo web: <http://www.mfe.it/unitaeuropea>.

<sup>4</sup> Vedi articoli e foto rispettivamente in “Federal Union Now”, *L’Unità Europea* n. 3 del 2012, pag. 2. “Settimana di mobilitazione federalista in vista del vertice europeo di ottobre”, *L’Unità Europea* n. 5 del 2012, pag. 12. Disponibili all’indirizzo web: <http://www.mfe.it/unitaeuropea>.

<sup>5</sup> Vedi articolo *Partecipazione federalista al forum “Genova 2001-2011 Voi la crisi, noi la speranza”*, *L’Unità Europea* n. 4 del 2011, pag. 7. Disponibile all’indirizzo web: <http://www.mfe.it/unitaeuropea>.

<sup>6</sup> Vedi articolo *La partecipazione federalista al Social Forum 10+10*, *L’Unità Europea* n. 6 del 2012, pag. 13. Disponibile all’indirizzo web: <http://www.mfe.it/unitaeuropea>.

<sup>7</sup> Il programma del Festival d’Europa è disponibile sul sito <http://www.festivaldeuropa.eu/>

<sup>8</sup> Vedi articolo *L’azione dei federalisti per un’Europa senza frontiere*, *L’Unità Europea* n. 4 del 2011, pag. 6. La pagina facebook *europewithoutborders* dell’azione ha raggiunto in pochi giorni gli 800 iscritti.

<sup>9</sup> Il testo dell’appello può essere reperito all’indirizzo: <http://www.euroalter.com/IT/petizioni/appello-maghreb/>

nario di sviluppo sostenibile e per l'occupazione", che ha visto la partecipazione di undici sigle nazionali importanti (sindacali e associative)<sup>10</sup>, sia stata resa possibile grazie al lavoro dei cosiddetti "federalisti di frontiera" la cui opera di mediazione culturale del pensiero federalista e la partecipazione a iniziative comuni delle varie reti di pertinenza ha consentito la convinta adesione di queste organizzazioni.

In questa fase di profonda crisi politica del processo di integrazione europea in cui un'ondata di euroscetticismo dilagante rischia di far fallire definitivamente il sogno europeo occorre recuperare, prima di tutto, la fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni europee e del progetto di unità europea. Per questo motivo il MFE deve valorizzare<sup>11</sup> il lavoro svolto dai "federalisti di frontiera" per creare un'alleanza con la società civile europea. Per dare continuità a questo lavoro di contaminazione del pensiero federalista il MFE deve operare in due direzioni: la prima interna e la seconda esterna. All'interno il MFE deve:

1) completare il processo per la trasformazione del nostro movimento in un MFE 2.0 capace di dialogo, di ascolto e di contaminazione di uno spazio pubblico europeo – da costruire – secondo le linee abbozzate nella conferenza organizzativa di Lugo<sup>12</sup> e confermate nella "Mozione per un MFE partecipativo e collaborativo"<sup>13</sup> approvata al Congresso di Catania nel 2009;

2) rafforzare la segreteria del MFE per rendere più efficace la sua

<sup>10</sup> L'elenco delle associazioni che hanno aderito al comitato promotore può essere consultato al seguente indirizzo:

<http://eci-sviluppoeoccupazioneineuropa.blogspot.it/p/partners.html>.

<sup>11</sup> In diverse occasioni il lavoro dei "federalisti di frontiera" è stato osteggiato. Si ricordano alcuni episodi significativi come la dichiarazione rilasciata dal Segretario nazionale del MFE sull'azione "*La Grecia siamo noi. Siamo tutti europei*" a Euractiv.it disponibile all'indirizzo: <http://www.euractiv.it/it/news/istituzioni/5211-oggi-siamo-tutti-greci-ed-europei-ma-spoltore-dice-non-e-lmfe.html>; oppure la mancata pubblicazione dell'appello "*La Grecia siamo noi. Siamo tutti europei*" su *L'Unità Europea* e su *Eurobull.it*. Stesso trattamento per l'appello "Schengen: hands off the European Parliament" pubblicato dalle redazioni inglese e francese del *Taurillon* ma non da quella italiana *Eurobull.it*. E, ancora, si menziona il rifiuto della Segreteria nazionale del MFE ad aderire al comitato promotore del forum Firenze 10+10 superato grazie all'adesione di quattro centri regionali del MFE (Emilia-Romagna, Lazio, Toscana e Liguria).

<sup>12</sup> Al riguardo si possono consultare i documenti della sottocommissione "comunicazione e collaborazione" della Conferenza di Lugo al seguente indirizzo web: <http://www.mfe2.it/archivio/conferenzaorganizzativa/>.

<sup>13</sup> Il testo della mozione è disponibile all'indirizzo web: <http://www.mfe2.it/archivio/congresso2009/doc/mozione-per-un-mfe-partecipativo-e-collaborativo.rtf>.

azione, includendo:

- un responsabile dei rapporti con la società, i gruppi culturali e i movimenti, che curi anche il rapporto con gli intellettuali europeisti italiani ed europei;
- un responsabile comunicazione e rapporti con la stampa, che curi anche la presenza sul web e sui *social network* del MFE;
- un responsabile organizzativo che curi il coordinamento dell'azione quadro dell'ICE e delle eventuali altre campagne promosse dal MFE; garantisce una maggiore sinergia tra le iniziative che vengono realizzate sul territorio in modo che, con l'aiuto degli altri, anche le sezioni più piccole possano svolgere adeguatamente le loro manifestazioni;
- un responsabile della formazione: per curare il rapporto con l'organizzazione dei seminari regionali e nazionali; per collaborare all'attività di formazione sul territorio predisponendo materiale didattico e soprattutto creando un gruppo di formatori omogeneo, attualmente non esistente.

All'esterno, al fine di una mobilitazione del popolo europeo per la federazione europea, il MFE deve:

3) costruire uno spazio condiviso in rete (sito web e social network) dove far incontrare (oltre ai luoghi fisici di incontro come manifestazioni, scioperi, forum, assemblee, *flash-mobs*, incontri, ecc.) le varie anime del federalismo diffuso presenti nelle diverse reti transnazionali in un ambiente aperto e partecipato dove poter elaborare un pensiero (documenti e posizioni) comune e preparare collettivamente l'azione per gli Stati Uniti d'Europa.

La creazione di uno spazio pubblico europeo agibile da parte di tutti i cittadini e residenti europei e la partecipazione attiva del popolo europeo al processo di integrazione europea sarà la premessa indispensabile per una vera primavera della democrazia europea.

Percorsi di lettura. Attali J., *Domani, chi governerà il mondo?*, Fazi Editore 2012. Baranes A., *Finanza per indignati*, Ponte alle Grazie 2012. Castells M., *Reti di indignazione e speranza. Movimenti sociali nell'era di internet*, UBE 2012. Cohn Bendit D., Verhofstadt G., *Per l'Europa! Manifesto per una rivoluzione unitaria*, Mondadori 2012. Gallino L., *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Giulio Einaudi editore 2011. Habermas J., *Il ruolo dell'intellettuale e la causa dell'Europa*, Editori Laterza 2011. Schlögel K., *Arcipelago Europa. Viaggio nello spirito delle città*, Bruno Mondadori 2011. Tursi A., *Politica 2.0. Blogs, facebook, wikileaks: ripensare la sfera pubblica*, Mimesis Edizioni 2011 Vallinoto N., Vannuccini S., *Europa 2.0. Prospettive ed evoluzioni del sogno europeo*, Ombre corte 2010.

## **MOZIONI APPROVATE**



## Mozione di politica generale

Il XXVI Congresso del Movimento Federalista Europeo (MFE), riunito a Milano il 22-23-24 marzo 2013, nel celebrare i suoi settant'anni di vita,

### Sottolinea

l'attualità delle linee guida che hanno ispirato e continuano ad ispirare la sua azione, espresse nel *Manifesto di Ventotene* e ribadite nelle tesi della sua fondazione, avvenuta a Milano nel 1943. In esse si afferma che il MFE non si pone come alternativa alle correnti politiche tradizionali, ma, mentre per queste l'obiettivo prioritario è "...provvedere in ogni singolo paese alla realizzazione dei fini che sono consoni coi valori supremi della nostra civiltà, e che solo come conseguenza ultima sorgerebbe, quasi spontaneamente, una situazione internazionale in cui i popoli si affratellerebbero", per il MFE "l'ordine di importanza degli obiettivi è esattamente l'opposto", perché "solo se si riusciranno a creare le strutture fondamentali della federazione europea la via sarà spianata per la realizzazione di tutti gli altri fini progressivi della nostra civiltà".

### Ricorda

le battaglie che in questi settant'anni di azione e di mobilitazione, ed insieme di elaborazione politico-culturale, hanno permesso al MFE di contribuire in modo decisivo all'avanzamento del processo europeo: sia svolgendo un ruolo di iniziativa nel promuovere passaggi cruciali per lo sviluppo istituzionale e politico; sia mantenendo attivo l'impegno per l'obiettivo della federazione europea basato sul metodo costituente nelle lunghe fasi in cui ha prevalso la visione dell'Europa come mercato e non come progetto politico.

### Afferma

- che la crisi mondiale
  - a) impone l'esigenza di rafforzare e democratizzare l'ONU e le istituzioni economiche internazionali, per dare loro il potere di governare il processo di globalizzazione dell'economia e della società;
  - b) ha fatto maturare le condizioni che rendono possibile il passaggio storico alla federazione, facendo esplodere le contraddizioni insite nel disegno di un'Unione monetaria senza un'unione fiscale, economica e politica;
- che senza il passaggio alla Federazione europea, a partire dall'eu-

rozona, l'Unione europea è destinata a disgregarsi;

– che il passaggio alla Federazione è possibile solo se si avvia un processo di integrazione differenziata – ormai avviato dai governi e dalle istituzioni europee – che crei una coesione più forte tra i paesi dell'eurozona più quelli che vorranno associarsi a questo progetto.

### **Evidenzia inoltre come nella nostra epoca**

– l'affermazione del federalismo a livello europeo e mondiale è il compito assolutamente preliminare verso cui far convergere le energie di tutte le forze ed i movimenti politici e sociali che mirano a promuovere l'affermazione della pace, della libertà, della democrazia, della giustizia sociale e di uno sviluppo sostenibile, nonché di tutte le espressioni del mondo produttivo, dai sindacati dei lavoratori alle associazioni degli imprenditori industriali, agricoli, artigianali e commerciali;

– il compito del MFE resta quello di agire su queste forze e questi movimenti affinché diventino consapevoli della necessità storica e politica della realizzazione della federazione e orientino la loro azione verso la realizzazione di questo fine. A tal fine rileva la necessità, per il MFE, di rafforzare il "team comunicazione" strutturato a tutti i livelli, e che agisca su tutti i media: giornali, televisioni, social networks... affinché il messaggio federalista arrivi con chiarezza a tutti i cittadini.

### **Consapevole**

delle grandi trasformazioni in atto su scala mondiale, che stanno modificando sia gli equilibri politici ed economici fra i continenti, sia quelli ecologici globali,

### **Rileva**

– che questo trend storico inarrestabile, per essere governato in modo pacifico, democratico e giusto, richiede un radicale cambiamento nel sistema di governo del mondo nella direzione:

- di una sempre più stretta cooperazione tra vecchi e nuovi poli regionali;
  - della realizzazione delle prime forme di democrazia internazionale, che, a partire dal modello dell'UE, si stanno estendendo ad altre regioni del mondo e mostrano l'attualità della democratizzazione dell'ONU e delle principali istituzioni internazionali;
  - del superamento della contraddizione tra un mercato ed una società civile globali e una politica ancora prigioniera della dimensione nazionale e arroccata nella difesa della sovranità nazionale;
- che l'uscita dalla crisi globale richiede in primo luogo la rifondazio-

ne dell'ordine monetario mondiale secondo le linee tracciate da Robert Triffin, e riprese recentemente dal governo cinese, di sostituire il dollaro con un paniere formato dalle principali monete (i diritti speciali di prelievo emessi dal FMI) e di procedere verso una moneta di riserva mondiale;

- che l'attribuzione di un seggio unico nel FMI al gruppo degli Stati membri dell'Unione monetaria europea permetterebbe all'Europa
  - di accrescere la propria influenza nell'economia globale,
  - di promuovere con il proprio esempio la formazione di unioni economiche e monetarie nelle altre grandi regioni del mondo,
  - di avviare la trasformazione del Comitato esecutivo del FMI in un organo rappresentativo delle grandi regioni economiche;
- che il seggio unico nel FMI rappresenta il presupposto per ottenere una rappresentanza unica nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU e per trasformare questo organismo nel Consiglio delle grandi regioni del mondo.

### **Ricorda**

che la realizzazione della Federazione europea costituirebbe un fondamentale elemento propulsivo ed innovativo sullo scenario mondiale in quanto: a) introdurrebbe un nuovo interlocutore a livello internazionale il cui interesse primario sarebbe quello di promuovere in tutte le sedi la pace, la democrazia e la giustizia sul piano internazionale; b) indicherebbe l'alternativa federale al modello nazionale per rilanciare i progetti di integrazione su scala regionale e mondiale.

### **Evidenzia**

i pericoli della situazione attuale, caratterizzata in Europa da una crescente divaricazione delle economie, da un allontanamento delle opinioni pubbliche dagli obiettivi e dagli ideali europei, da una crescita dell'euroscetticismo e del populismo che minacciano la stessa tenuta democratica in alcuni Paesi: in tale contesto il MFE afferma con forza che questa non è ancora l'Europa per la quale ha combattuto, combatte e continuerà a combattere fino al conseguimento di una Federazione europea democratica, solidale e proiettata verso il resto del Pianeta.

### **Denuncia**

le falsificazioni di chi presenta il federalismo come strumento teorico e politico per:

- promuovere la divisione e la disgregazione degli Stati, anziché la loro unità ed il governo democratico su scala nazionale e internazionale;

- inasprire i conflitti e gli squilibri, anziché aiutare a superarli, e negare la solidarietà, anziché promuoverla, negli e tra gli Stati.

### **Condanna**

il tentativo dei governi, con il concorso della cultura politica corrente, di conservare la sovranità nazionale, di ostacolare e ritardare la realizzazione dell'unione federale europea e di mantenere la divisione dell'Europa, contribuendo colpevolmente al proliferare dell'anarchia internazionale.

### **Rileva altresì**

- che i fondamenti dell'unione e della solidarietà tra europei sono ancora in pericolo ed il futuro dell'Europa è tuttora in bilico;
- che i tentativi di affrontare la crisi con i Trattati sul *Fiscal Compact* e sul Meccanismo Europeo di Stabilità hanno consentito solo di guadagnare tempo e di scongiurare la fine drammatica dell'Unione monetaria, che avrebbe avuto conseguenze disastrose soprattutto per paesi come l'Italia;
- che la divisione si riacutizzerà se non si scioglie il nodo della legittimità democratica e se non si creano a livello europeo gli strumenti politici ed economici per promuovere su scala continentale lo sviluppo sostenibile e l'occupazione;
- che la fragilità delle strutture economiche e politiche dell'UE non si supera senza un nuovo patto politico di natura federale per rifondare l'Unione;

### **Osserva**

- che per far fronte a queste sfide i governi dell'eurozona, la Commissione europea, la BCE e alla fine anche il Parlamento europeo, si sono impegnati a realizzare le “quattro unioni” (bancaria, fiscale, economica e politica); ma che i tempi utili a questo scopo sono molto più stretti di quanto i vari progetti prevedano, e soprattutto - come ormai tutti riconoscono, pur non accettando ancora di agire di conseguenza - le quattro unioni possono essere pienamente realizzate solo insieme, perché ciascuna è il presupposto dell'altra;
- che a questo fine è indispensabile che maturino una forte volontà politica e un ampio consenso popolare, e che le grandi famiglie politiche europee hanno un'enorme responsabilità a questo proposito;

### **Sottolinea**

- che per tornare ad avere il pieno sostegno dei cittadini l'Europa deve saper dare risposte concrete alla crisi economica;

- che le politiche di austerità e di disciplina di bilancio, necessarie a rafforzare l'eurozona, non hanno promosso né possono di per sé promuovere lo sviluppo e l'occupazione;
- che manca un piano europeo per l'occupazione e per colmare il ritardo che si va accumulando nei confronti dei paesi emergenti, soprattutto quelli asiatici, sul terreno della produzione industriale, degli investimenti in ricerca ed innovazione, della diffusione dell'impiego delle nuove tecnologie e delle energie rinnovabili, della costruzione delle infrastrutture per affermare nuove forme di società e di economia necessarie a fare fronte alle sfide del XXI secolo;
- che cresce la consapevolezza che è impossibile la ripresa nel quadro nazionale, e che, per rispondere alle sfide poste dalla crisi e per garantire un'efficace presenza dell'Europa nel mondo, occorre rafforzare l'unità dell'Europa, ed in particolare della zona euro; ma non si manifestano ancora né la volontà né il coraggio politici indispensabili per instaurare un vero governo sovranazionale della moneta, per dotare l'Europa di un bilancio autonomo e di poteri fiscali adeguati per promuovere politiche europee;
- che nel 2013 questi temi saranno all'ordine del giorno dei vertici del Consiglio europeo e dell'eurozona, dei lavori del Parlamento europeo e della Commissione europea, e del dibattito per la definizione dei programmi europei dei partiti politici per le prossime elezioni europee.

### **Pertanto il MFE indica**

- nella creazione di un bilancio aggiuntivo ad hoc per l'eurozona, basato su tasse europee, come quella sulle transazioni finanziarie e quella sull'emissione di CO<sub>2</sub>, e l'emissione di *project bonds* e dotato delle risorse necessarie per avviare un piano europeo di sviluppo sostenibile, che dimostri ai cittadini che l'UE non è quell'entità che impone sacrifici, taglia la spesa sociale e genera disoccupazione, ma è capace di soddisfare le domande che salgono dalla società;
- nella attivazione in seno al Parlamento europeo di un sistema di votazione differenziato in materia di bilancio, fiscale ed economica, che permetta di distinguere le votazioni cui partecipano solo i parlamentari appartenenti all'eurozona da quelle in cui il Parlamento europeo opera a composizione plenaria;
- nella costruzione della Federazione europea a partire dai paesi dell'eurozona, coinvolgendo i cittadini attraverso un metodo democratico costituente, allo scopo di trasferire a livello sovranazionale i poteri e le risorse indispensabili nei settori della fiscalità, del bilancio e della po-

litica economica, dell'”Unione politica”;  
 i nodi cruciali che la politica è chiamata a sciogliere subito, per mettere definitivamente in sicurezza l'euro, risolvere la crisi del debito sovrano, completare l'unione economica e monetaria ed avviare un Piano europeo di sviluppo ecologicamente e socialmente sostenibile.

**Rivolge un solenne monito alla classe politica, ai governi ed alle istituzioni europee a prendere atto**

- che l'era dei rinvii, delle mezze misure e degli espedienti per conservare lo *status quo* nazionale ed europeo è finita;
- che è tempo di realizzare la federazione, in quanto sono ormai in gioco i successi conseguiti in oltre sessant'anni di integrazione, il benessere delle generazioni attuali e di quelle future, l'ordine e la giustizia nella società, l'esercizio della sovranità popolare attraverso le istituzioni democratiche;
- che per scongiurare i rischi della disgregazione dell'unione monetaria, del venir meno della solidarietà e delle prospettive di sviluppo, nonché del controllo democratico sulle decisioni da prendere nelle nostre società e a livello continentale, occorre che i governi, i Parlamenti, i partiti, i sindacati elaborino e presentino dei progetti concreti da sottoporre ai cittadini per sciogliere i nodi sopra indicati, superando un'anacronistica difesa delle sovranità nazionali.

**Da parte sua il MFE conferma**

l'impegno a proseguire e ad intensificare la Campagna per la Federazione europea, per realizzare gli obiettivi sopra indicati e chiede

- al Parlamento Europeo ed ai parlamenti nazionali di promuovere delle assise interparlamentari o congresso costituente, come momento di avvio di un vero processo costituente europeo finalizzato alla realizzazione della federazione europea, a partire dall'Eurozona, e aperta agli altri Stati disponibili;
- che il Parlamento europeo elabori un progetto di Costituzione federale che preveda l'introduzione di una clausola di integrazione differenziata che consenta a un gruppo di Stati membri dell'UE di procedere verso l'unione federale e nello stesso tempo definisca i principi giuridici ed istituzionali per rendere compatibile la nascita di una federazione dell'eurozona, aperta ai paesi che vorranno parteciparvi, all'interno della più vasta Unione;
- che si convochi entro l'anno in corso un'Assemblea/Convenzione costituente composta dai rappresentanti eletti dai cittadini a livello nazio-

nale ed europeo, nonché dei governi e della Commissione europea, con il mandato di elaborare, sulla base del progetto redatto dal Parlamento europeo e superando i veti nazionali, una Costituzione federale;

- che la Costituzione sia ratificata con un referendum, abbinato alle elezioni europee del prossimo maggio 2014, da tenersi nei paesi che avranno partecipato alla redazione della Costituzione, in modo da fondare sulla volontà popolare l'unione federale degli europei;
- che la Costituzione entri in vigore quando sarà stata ratificata dalla maggioranza degli Stati che hanno partecipato alla sua elaborazione, rappresentativa della maggioranza dei cittadini;
- ai partiti europei a presentarsi alle prossime elezioni europee del 2014 con propri candidati alla Presidenza della Commissione e programmi di governo europeo, una chiara visione dell'Europa che vogliono e delle riforme costituzionali necessarie a realizzarla.

**Il MFE, che, per perseguire attraverso il metodo democratico  
l'unità delle forze federaliste,  
ha scelto di ripudiare la violenza e di non partecipare  
alle competizioni elettorali,  
riafferma infine la sua volontà di agire attraverso**

- i Comitati per la federazione europea, rappresentativi dell'unità delle forze democratiche ed europeistiche, per coinvolgere l'opinione pubblica, la società civile nelle sue diverse forme organizzate, la classe politica a tutti i livelli, le istituzioni locali;
- le Convenzioni dei cittadini europei, da organizzare dal livello locale a quello europeo, per mobilitare i cittadini, i partiti e i movimenti della società civile;
- la Campagna per un piano europeo di sviluppo sostenibile e l'occupazione – che rappresenta il veicolo attraverso il quale è possibile riconquistare il consenso dei cittadini verso il progetto europeo e superare il deficit democratico delle istituzioni europee – attivando un'Iniziativa dei cittadini europei;
- la raccolta delle firme dei parlamentari europei disponibili a promuovere un'iniziativa costituente del Parlamento europeo, organizzando nelle forme più efficaci una forte pressione dal basso;
- la mobilitazione in occasione della Manifestazione di Firenze dell'11 maggio 2013, coinvolgendo enti locali, forze politiche e sociali, ed i Comitati per la Federazione Europea, per sfruttare la visibilità del Festival d'Europa per rilanciare le rivendicazioni e gli strumenti della Campagna dando il segnale che l'opinione pubblica è ancora favore-

vole alla federazione europea;

- la collaborazione con l'UEF e le altre sezioni nazionali affinché partecipino sempre più alla creazione di un ampio schieramento di forze politiche, sociali, economiche e culturali a favore della realizzazione di una federazione europea capace d'agire per promuovere la pace, la democrazia, la giustizia e uno sviluppo sostenibile, attraverso l'organizzazione di *action weeks* e di convenzioni, a partire da quella prevista a Bruxelles nel giugno prossimo;
- il sostegno a tutte quelle iniziative del WFM che possono contribuire a porre le basi delle prime istituzioni della Federazione mondiale;
- il coinvolgimento di tutte le energie del Movimento nell'elaborazione, nella gestione e nell'attuazione della linea politica, nonché per rafforzarne l'organizzazione e la presenza sul territorio attraverso il reclutamento di nuove generazioni di federalisti ai quali spetterà il compito di proseguire nei prossimi decenni l'impresa iniziata da Altiero Spinelli e proseguita da Mario Albertini, innovando e rilanciando l'azione del MFE affinché diventi il punto di riferimento per tutte quelle forze politiche e sociali impegnate a costruire una nuova Europa democratica e federale.

*(Approvata con 15 astensioni)*

## **Mozione sull'ICE per un piano di sviluppo sostenibile e per l'occupazione**

Il XXVI Congresso nazionale del MFE riunito a Milano, 22 - 23 - 24 marzo 2013

- di fronte alla gravità della crisi recessiva in atto nell'economia europea e al connesso emergere di una “questione sociale” paragonabile solo ai fenomeni recessivi e di crisi sociale degli Anni Trenta del secolo scorso;
- vista l'inefficacia delle politiche di sola austerità e di riduzione della spesa pubblica fin qui praticate per ridurre i deficit e per risolvere la crisi dei debiti sovrani;
- constatata da un lato l'impotenza degli Stati nazionali nel fare fronte alla crisi recessiva e, dall'altro lato, l'assenza di politiche di rilancio e di sviluppo da parte dell'Unione europea, con il conseguente aggravamento anche delle asimmetrie fra i diversi paesi dell'Unione, fino al delinarsi di vere e proprie opzioni di separazione fra gli Stati membri, a partire dalla rottura dell'unità monetaria;
- preso atto con grande preoccupazione dei segnali di sfiducia e disaffezione da parte di un numero crescente di cittadini europei rispetto al progetto unitario europeo e dell'emergere di orientamenti e movimenti populistici ed euro-scettici in numerosi paesi dell'Unione;
- convinto della necessità e dell'urgenza di iniziative rivolte a promuovere un *new deal* europeo basato su misure straordinarie, adeguate al livello eccezionale della crisi in atto, di sviluppo e promozione del lavoro e dell'occupazione;
- convinto che queste iniziative debbano e possano nascere anche e soprattutto “dal basso”, attraverso strategie e strumenti di partecipazione popolare diretta ai processi decisionali dell'Unione europea, in una prospettiva di integrazione e di stimolo alle iniziative degli organismi di democrazia rappresentativa;

### **Richiama**

la decisione già assunta dal Movimento, al Congresso di Gorizia, ribadita nei successivi Comitati Centrali e attualmente in corso di realizzazione attraverso la costituzione di Comitati nazionali promotori in diversi paesi dell'Unione, di lanciare una Iniziativa dei Cittadini Europei (ICE) ex-art. 11 del Trattato di Lisbona finalizzata a richiedere alla Commissione l'elaborazione di un atto legislativo *Per un Piano euro-*

*peo straordinario di sviluppo sostenibile e per l'occupazione, finanziato dal bilancio europeo a partire dai paesi dell'eurozona con risorse provenienti da una tassa sulle transazioni finanziarie, da una carbon tax e con l'emissione di euro-obbligazioni garantite dal bilancio stesso.*

### **Ribadisce**

l'importanza dell'ICE, nel quadro dell'azione strategica del MFE per la Federazione europea confermata anche dal numero e dalla qualità de soggetti singoli e associati che vi hanno finora aderito e la sostengono: le organizzazioni della società civile, i Sindacati e recentemente il Presidente del Parlamento europeo Martin Schulz.

### **Impegna**

le sezioni e i militanti del MFE a sostenere attivamente il percorso di realizzazione dell'ICE, sia a livello nazionale, attraverso l'azione di costante coordinamento dei Comitati locali, sia a livello europeo dove, dopo la costituzione di Comitati nazionali in Grecia, Italia e Francia occorre procedere rapidamente alla costituzione di almeno altri 4 comitati e del Comitato europeo, entro giugno, fino al compimento del processo di raccolta delle firme necessarie al successo dell'iniziativa.

### **Chiede**

al Comitato centrale di costituire un gruppo di lavoro MFE-GFE che affianchi la segreteria nell'organizzazione di questa azione.

*(Approvata con 2 voti contrari)*

## **Mozione sulla costituzionalizzazione dell'eurozona**

Il XXVI Congresso Nazionale del MFE, riunito a Milano il 22-24 marzo 2013

### **Ricorda che**

- la crisi economico-finanziaria che scuote l'Unione europea ha origini politiche e non economiche, come dimostra il fatto che il debito pubblico aggregato dell'eurozona è sostanzialmente inferiore a quello americano o giapponese;
- il mercato non penalizza il debito sovrano, ma il fatto che l'unione monetaria non è stata completata con l'unione politica;

### **Osserva che**

- al fine di perseguire le pur necessarie misure di risanamento, i governi hanno adottato misure deboli, come il “*six pack*” e il “*two pack*”, all'interno del Trattato di Lisbona, di fatto ormai superato, e misure più efficaci al di fuori del Trattato, come il Trattato stabilità, sul coordinamento e sulla *governance (fiscal compact)* e il Trattato istitutivo del Meccanismo Europeo di Stabilità, che rappresenta un embrione di Tesoro europeo;
- queste misure:
  - privilegiano unicamente la politica di austerità,
  - limitano ulteriormente l'autonomia nazionale in materia di bilancio senza però dar vita ad una politica di bilancio federale europea;
  - accrescono ulteriormente il deficit democratico europeo.

### **Fa presente che**

- con queste misure è ormai accettato, anche da parte del Consiglio europeo, della Commissione europea e del Parlamento europeo che il Trattato di Lisbona è superato e deve essere rivisto;
- c'è un ampio consenso sul fatto che l'eurozona deve dotarsi di un bilancio autonomo aggiuntivo di dimensioni pari ad almeno il 2% del PIL dell'eurozona per promuovere politiche di sviluppo e di sostegno all'occupazione nei paesi più colpiti dalla crisi;
- misure specifiche a favore dell'occupazione servirebbero a rafforzare il consenso dell'opinione pubblica a favore del progetto europeo.

### **Chiede**

a tutti gli Stati dell'Eurozona di aderire alla Tassa sulle transazioni finanziarie, i cui proventi dovrebbero confluire nel bilancio dell'Eurozo-

na, in vista della creazione di un Bilancio e di un Tesoro europeo finalizzati al lancio di un grande Piano di rilancio sostenibile dell'economia europea.

**Ritiene che sia responsabilità primaria del Parlamento europeo** presentare, prima della fine di questa legislatura, un progetto di riforma dei Trattati esistenti come base di discussione da parte di una Convenzione costituente europea, e che preveda

- l'istituzione di un bilancio autonomo dell'eurozona finanziato con risorse proprie sia fiscali – come la tassa sulle transazioni finanziarie o la *carbon tax* –, che a debito – come l'emissione di *eurobonds*;
- la possibilità per i parlamentari europei dell'eurozona di votare il bilancio di competenza
- l'integrazione, quanto prima, nel nuovo Trattato, del *fiscal compact* e del Trattato istitutivo del Meccanismo Europeo di Stabilità;
- l'entrata in vigore del nuovo Trattato quando l'avranno ratificato almeno i paesi dell'eurozona, sul modello dell'entrata in vigore del *fiscal compact*.

#### **Chiede che questa procedura**

venga rafforzata con la firma di un “patto pre-costituzionale” sottoscritto dai paesi dell'eurozona, che preveda i medesimi impegni;

#### **Sottolinea con forza il fatto che**

solo così le elezioni europee del 2014 potranno essere vere e proprie elezioni costituenti.

*(approvata con 23 astensioni)*

**ORGANI DEL MFE  
PER IL BIENNIO 2013-2015**



**PRESIDENTE**

Lucio Levi

**VICE-PRESIDENTE**

Raimondo Cagianò de Azevedo

**SEGRETARIO**

Franco Spoltore

**TESORIERE**

Claudio Filippi

**DIREZIONE NAZIONALE**

Paolo Acunzo	Piergiorgio Grossi
Aldo Bianchin	Luca Lionello (Presidente GFE)
Ruggero Del Vecchio	Antonio Longo
Federico Brunelli	Paolo Lorenzetti
Federico Butti	Massimo Malcovati
Elio Cannillo	Claudio Mandrino
Eliana Capretti	Guido Montani
Stefano Castagnoli	Marco Nicolai
Massimo Contri	Antonio Padoa Schioppa
Domenico Moro	Sergio Pistone
Francesco Ferrero	Matteo Roncarà
Rodolfo Gargano	Luisa Trumellini
Sante Granelli	Nicola Vallinoto
	Lino Venturelli

**DIRETTORE DE "L'UNITA' EUROPEA"**

Giorgio Anselmi

**COMITATO CENTRALE**

<i>Membri eletti dal Congresso</i>		Francesco	FERRERO
		Ugo	FERRUTA
Paolo	ACUNZO	Claudio	FILIPPI
Giovanni	AIROLDI	Laura	FILIPPI
Luca	ALFIERI	Michele	FIORILLO
Salvatore	ALOSIO	Simone	FISSOLO
Francesco	ANDRIULLI	Alberto	FRASCÀ
Michele	BALLERIN	Rodolfo	GARGANO
Mario	BARNABÈ	Luigi	GIUSSANI
Nelson	BELLONI	Piero	GRAGLIA
Brando	BENIFEI	Sante	GRANELLI
Aldo	BIANCHIN	Damiana	GUARASCIO
Valerio	BORDONARO	Franca	GUSMAROLI
Grazia	BORGNA	Alfonso	IOZZO
Federico	BRUNELLI	Elisabetta	LEPRI
Federico	BUTTI	Lucio	LEVI
Giancarlo	CALZOLARI	Luca	LIONELLO
Elio	CAMPO	Antonio	LONGO
Pierangelo	CANGIALOSI	Paolo	LORENZETTI
Elio	CANNILLO	Emma	LORRAI
Eliana	CAPRETTI	Ugo	MAGNANI
Pietro	CARUSO	Luigi V.	MAJOCCHI
Stefano	CASTAGNOLI	Massimo	MALCOVATI
Roberto	CASTALDI	Claudio	MANDRINO
Leonardo	CESARETTI	Giovanni	MARCHI
Giuseppe	CHIARELLI	Piergiorgio	MARINO
Federico	CLEVA	Nicola	MARTINI
Clelia	CONTE	Federica	MARTINY
Massimo	CONTRI	Gabriele	MASCHERPA
Anna	COSTA	Luca	MASTROSIMONE
Alessandro	DE FAVERI	Bruno	MAZZOLA
Antonella	DE MARCO	Raffaella	MAZZONI
Teresa	DE VENUTO	Giovanna	MELANDRI
Ruggero	DEL VECCHIO	Angela	MILIOTO
Maria Teresa	DI BELLA	Angelo	MORINI
Jacopo	DI COCCO	Domenico	MORO
Liliana	DI GIACOMO	Orsola	NASTASI
Gabriele	ESARCA	Marco	NICOLAI

Giorgio	NOBILE	<i>Campania</i>	Gaetano GIGLIANO
Antonio	PADOA SCHIOPPA	<i>Emilia-Romagna</i>	
Roberto	PALEA		Lamberto ZANETTI
Carlo Maria	PALERMO	<i>Lazio</i>	Francesco GUI
Salvatore	PALERMO	<i>Liguria</i>	Piergiorgio GROSSI
Pasquale	PANELLA	<i>Lombardia</i>	Giovanni SOLFRIZZI
Luciano	PEROSIN		Elio SMEDILE
Fabio	PIETRIBIASI	<i>Piemonte</i>	
Alessandro	PILOTTI		Emilio CORNAGLIOTTI
Sergio	PISTONE	<i>Sicilia</i>	
Ugo	PISTONE		Giuseppe CASTRONOVO
Paolo	PONZANO	<i>Toscana</i>	Francesco PIGOZZO
Giuseppe	PORTALUPPI	<i>Veneto</i>	Giorgio ANSELMI
Walter	RAPETTI		
Matteo	RONCARÀ		
Stefano	ROSSI		
Cettina	ROSSO		
Giulia	ROSSOLILLO		
Alfonso	SABATINO	Vittorio	CIDONE
Silvana	SANVIDO	Chiara	CIPOLLETTA
Marco	SARTORELLI	Virgilio	DASTOLI
Alcide	SCARABINO	Olivier	LA ROCCA
Pietro	SCARTEZZINI	Alberto	MAJOCCHI
Giulia	SPIAGGI	Elena	MONTANI
Franco	SPOLTORE	Guido	MONTANI
Stefano	SPOLTORE	Antonio	MOSCONI
Luisa	TRUMELLINI	Samuele	PII
Valentina	USAI	Lino	VENTURELLI
Paolo	VACCA		
Nicola	VALLINOTO		
Simone	VANNUCCINI		
Grazia	VILLA		
Francesco	VIOLI		

*Membri di diritto in quanto  
membri del Comitato federale  
dell'UEF*

*Cooptati*

*Membri nominati  
dai Centri regionali\**  
*Abruzzo* Raimondo CAGIANO

Rocco CANGELOSI (CIME)  
Silvano MARSEGLIA (AEDE)  
Stefano MILIA (CIME)  
Gabriele PANIZZI (AICCRE)  
Mauro VACCARO (CIFE)  
Antonella VALMORBIDA (AL-  
DA)

\* Al momento di andare in stampa, i Centri regionali di Friuli-Venezia Giulia, e Puglia non avevano ancora nominato il membro loro spettante.

## **COLLEGIO DEI REVISORI DEI CONTI**

Stefano ALBANI  
Saverio CACOPARDI  
Vera PALEA

## **COLLEGIO DEI PROBIVIRI**

Enrico BRUGNATELLI  
Carlo DE' GRESTI  
Alfredo VITERBO

## **UFFICIO DEL DIBATTITO**

*Membri di diritto:* Lucio LEVI, Presidente del MFE; Franco SPOLTORE, Segretario del MFE; Luca LIONELLO, Presidente della GFE; Claudia MUTTIN, Segretario della GFE.

*Membri nominati dal MFE:* Michele BALLERIN, Piergiorgio GROSSI (Coordinatore), Domenico MORO.

*Membri nominati dalla GFE:* Nelson BELLONI, Francesco VIOLI.

## **UFFICIO FORMAZIONE E RECLUTAMENTO**

*Membri nominati dal MFE:* Sandro CAPISTANIO, Emilio CORNAGLIOTTI, Anna COSTA, Damiana GUARASCIO, Sergio PISTONE (Coordinatore), Luisa TRUMELLINI.

*Membri nominati dalla GFE:* Giulia SPIAGGI, Massimo VANNUCCINI.

## **TEAM COMUNICAZIONE**

*Stampa e internet:* Federico BRUNELLI, Eliana CAPRETTI, Federica MARTINY.

*Internet, Facebook, Twitter, sito:* Federico BUTTI, Jacopo DI COCCO, Francesco FERRERO, Claudio FILIPPI, Giulia SPIAGGI, Paolo VACCA.

**GRUPPO DI LAVORO ICE**

Grazia BORGNA, Federico BRUNELLI, Federico BUTTI, Roberta CARBONE, Lilians DI GIACOMO, Piergiorgio GROSSI, Luca LIONELLO, Antonio LONGO, Carlo Maria PALERMO, Paolo PONZANO, Nicola VALLINOTO.

