

## La situazione dell'Unione europea e l'azione federalista

**Sergio Pistone**, Direzione Nazionale del Movimento Federalista Europeo - Docente presso l'Università di Torino

16 giugno 2021

L'unificazione europea è un'opera incompiuta perché non è giunta a realizzare la federazione europea indicata come suo indispensabile traguardo nella Dichiarazione Schuman. Ai progressi sul piano dell'integrazione sopranazionale si accompagna in effetti la persistenza dei meccanismi confederali (fondati sul diritto di veto nazionale) in settori decisivi quali la politica economico-finanziaria, la politica estera e la sicurezza-difesa. Il fatto di essere in mezzo al guado comporta oggi per l'Europa il trovarsi di fronte ad un insieme di sfide di enorme portata che pongono una drastica alternativa: o un rapido e sostanziale avanzamento verso un'unione politica federale (la tendenza al rinvio è prossima all'esaurimento), o l'imbocco della strada della disgregazione.

Le sfide fondamentali si possono schematizzare nei seguenti termini.

1. *La sfida della solidarietà.* È diventato sempre più urgente il passaggio da un'integrazione essenzialmente *negativa* (eliminazione degli ostacoli al libero movimento delle merci, delle persone, dei capitali e dei servizi) ad una integrazione anche *positiva*, cioè accompagnata da forti politiche sopranazionali capaci di affrontare gli squilibri economici, sociali e territoriali inevitabilmente prodotti da un mercato non adeguatamente governato e che scatenano una diffusa conflittualità anche di carattere nazionalistico e mettono in grave pericolo l'integrazione economica e monetaria. Si tratta di ristabilire a livello sopranazionale l'equilibrio fra democrazia e mercato che a livello nazionale è stato messo in crisi dalle dimensioni continentali e per molti aspetti mondiali raggiunte dall'economia e dalla società. Il che richiede istituzioni europee fornite delle necessarie competenze e risorse e sottoposte al controllo dei cittadini europei.

2. *La sfida della sicurezza.* Ci sono anzitutto le minacce provenienti dal quadro globale schematizzabili in tre punti:

- *la globalizzazione non governata*, cioè guidata da una impostazione liberistica, che ha prodotto un grande sviluppo complessivo, ma anche le gravi contraddizioni rappresentate dalla povertà, dai divari di sviluppo, da sempre più gravi crisi economiche e finanziarie, dal ritorno del protezionismo e dalle migrazioni bibliche; - *il crescente disordine internazionale*, caratterizzato dalla ripresa della corsa agli armamenti (che si stanno allargando a quelli cibernetici), dal dilagare delle guerre (soprattutto, ma non solo, civili e interetniche), dal terrorismo internazionale, dall'affermarsi, nel complesso, di un pluripolarismo conflittuale, che ha fatto seguito all'inesorabile declino dell'egemonia americana (che non sarà certo arrestata dal passaggio, certamente positivo, dalla presidenza Trump a quella Biden); - *la minaccia ecologica* (il cui aspetto fondamentale è il riscaldamento climatico, ma vi rientrano anche le pandemie), che è chiaramente connessa con l'interdipendenza non governata e che, in mancanza di scelte pressanti e radicali in direzione di un modo di vivere ecologicamente sostenibile, apre prospettive catastrofiche per l'umanità.

Alle minacce di origine globale si sommano i pericoli provenienti dalle regioni confinanti con l'UE: la situazione esplosiva del Medio Oriente e dell'Africa (che contribuisce in modo decisivo al dilagare delle guerre, del terrorismo e delle migrazioni bibliche) e la minaccia derivante dalle tendenze neoimperialiste della Russia (chiaramente connesse con l'arretratezza socio-economica e il regime autoritario di questo paese), a cui vanno aggiungendosi quelle neoottomane della Turchia.

Per rispondere alle minacce di origine globale e a quelle ai confini dell'UE, oltretutto in un contesto in cui non si può più contare sulla protezione americana, non è più rinviabile la necessità di federalizzare la politica estera, di sicurezza e di difesa europea. Qui va sottolineato che, diventando una potenza capace di agire efficacemente sul piano internazionale, l'Europa potrebbe fornire un contributo determinante alla formazione di un sistema pluripolare strutturalmente cooperativo. Non va dimenticato che la costruzione della pace nel mondo era indicata nella Dichiarazione Schuman come la missione fondamentale caratterizzante il ruolo internazionale della unità europea e che l'UE - proprio perché è stata un grandioso processo di pacificazione derivato da una esperienza di conflittualità che ha condotto l'Europa sull'orlo dell'autodistruzione - ha una vocazione strutturale ad esportare la sua esperienza integrativa e, quindi, ad operare come "potenza civile", una potenza cioè che persegue il superamento della politica di potenza, in altre parole politiche strutturali di cooperazione internazionale pacifica. Questa vocazione strutturale dell'Europa potrà manifestarsi in modo incomparabilmente più efficace se alla sua potenza economica si sommerà il fatto di diventare un attore pienamente globale .

3. *La sfida migratoria.* La drammatica emergenza che si è prodotta negli ultimi anni è rappresentata dal fatto che le dimensioni del flusso migratorio (entro certi limiti necessario per lo sviluppo dell'Europa) sono diventate insostenibili. Ciò è legato essenzialmente alla acuta instabilità del Medio Oriente e dell'Africa, a cui si aggiunge un ulteriore fattore destinato a incrementare in modo drammatico l'ondata migratoria verso l'UE, cioè lo sviluppo demografico dell'Africa, destinato a raddoppiare in pochi decenni la sua attuale popolazione di un miliardo e 150 milioni. Si tratta di un numero troppo grande rispetto alla capacità di sviluppo di questo continente in mancanza di un grandioso piano di aiuto allo sviluppo da parte dei paesi più ricchi e avanzati. Questo fattore (integrato dalla gravissima instabilità e dalle conseguenze dei cambiamenti climatici in termini di desertificazione e carenza di acqua e produzione alimentare) è chiaramente destinato a forzare l'emigrazione di centinaia di milioni di persone.

Per rispondere a questa sfida di enormi dimensioni, è necessario un grande disegno di governo dell'emigrazione capace di affrontarlo nella sua globalità.

Una componente fondamentale di questo disegno è rappresentato da una organica politica europea di integrazione dei migranti diretta a trasformarli in cittadini con pienezza di diritti e di doveri e da un impegno unitario nella lotta contro l'immigrazione clandestina. Questa politica comune è necessaria per ragioni evidenti di efficienza, per evitare disparità di trattamento che sono fonti di contenziosi e conflittualità tra gli stati membri, per dare sostegno a quelli più deboli ed esposti, nei quali altrimenti tendono ad affermarsi scelte in contrasto con i diritti umani. L'altra componente fondamentale di un valido ed adeguato governo dell'emigrazione è costituita dall'affrontare seriamente i problemi che spingono alla fuga in massa e caotica dalle regioni di provenienza degli emigranti. Si tratta chiaramente da parte dei paesi più avanzati (e quindi dell'Europa) di impegnarsi a fondo per superare le ingiustizie clamorose della globalizzazione economica. E si tratta altresì di affrontare con determinazione l'instabilità cronica di intere regioni (Medio Oriente e Africa) e il degrado ecologico che spingono immense masse di esseri umani disperati ad abbandonare le loro terre per una esigenza elementare di sopravvivenza. Il criterio ispiratore di una valida politica per governare le spinte ad emigrare è quello del Piano Marshall che contiene un aiuto decisivo sul piano economico e su quello della sicurezza subordinato a un graduale ma effettivo progresso in termini di pacificazione, integrazioni regionali e democratizzazione .

Questo disegno presuppone ovviamente un avanzamento dell'integrazione economica, che renda disponibili risorse ben maggiori di quelle attuali dedicate alla politica di integrazione degli

immigrati, e il passaggio ad una politica europea veramente unitaria nel campo delle relazioni internazionali, della sicurezza e della difesa.

4. Alle tre sfide ricordate occorre aggiungere quella connessa con *la rivoluzione tecnica e scientifica*.

Si tratta in sostanza della piena digitalizzazione, vale a dire del programma continentale di estensione dell'automazione nel sistema produttivo e in aspetti fondamentali del sistema sociale (burocrazia, sanità, trasporti, formazione...). Al riguardo mi limito a ricordare quattro aspetti cruciali. Si tratta di recuperare il ritardo dell'Europa rispetto alle superpotenze (in particolare USA e Cina), che, se non affrontato urgentemente e seriamente, la lascerebbe in uno stato di sottosviluppo e di subordinazione secolare nel quadro di un ordine mondiale al cui governo non sarebbe in grado di fornire un contributo attivo. Si tratta di affrontare i giganteschi problemi della radicale riqualificazione del lavoro e delle città, che è imposto oltre che dalla digitalizzazione anche dalla questione ecologica. Si tratta di affrontare la questione molto seria della possibilità che la digitalizzazione apra la strada a un generale controllo di carattere totalitario della società. Si tratta infine di apprestare una seria capacità difensiva contro le crescenti minacce rappresentate dagli attacchi cibernetici. Si impone evidentemente un impegno fortemente integrato dell'UE, che la Commissione europea incomincia a progettare, ma che sottolinea la necessità urgente della rifondazione politico-istituzionale del quadro europeo.

La drastica alternativa fra avanzamento in direzione federale e reale pericolo di avvio alla disintegrazione ha fatto emergere una seria spinta all'avanzamento che si è manifestato in particolare nelle elezioni europee del maggio 2019. Queste hanno registrato un aumento della partecipazione al voto dal 42% ad oltre il 50% e un successo dei partiti europeisti, che ha bloccato i partiti nazionalpopulisti e sovranisti al 21% e reso possibile la formazione della Commissione presieduta dall'europeista Von der Leyen. Tuttavia le strutturali resistenze nazionali ai necessari trasferimenti di sovranità (che sono favorite dal fatto che esistono comunque consistenti orientamenti nazionalpopulisti alimentati dai limiti di efficienza e di democrazia propri di un'unione incompleta) continuano a frenare decisivi avanzamenti dell'integrazione europea.

In questo contesto contraddittorio è emerso un potente fattore dinamico. La gravissima crisi aperta dalla pandemia del Covid 19 ha spinto l'UE, su impulso (come sempre) di Francia e Germania, a lanciare una grande iniziativa che apre una seria e concreta prospettiva di un decisivo avanzamento in senso federale. Il punto fondamentale da tenere presente è che la pandemia ha scatenato una gravissima crisi economica che (con le sue implicazioni politiche, sociali, di ordine pubblico) contiene il rischio a breve termine del crollo dell'UE. Di conseguenza si è stati letteralmente costretti a concepire un grandioso piano di ricostruzione economico-sociale (da connettersi con l'impegno nei settori della digitalizzazione, della salvaguardia ecologica, dell'azione contro gli squilibri economico-sociali e territoriali e del rafforzamento della capacità internazionale dell'UE) che sostenga seriamente tutti gli stati-membri e in particolare quelli nelle condizioni più difficili. Il piano è dotato di 750 miliardi di Euro (a cui si aggiungono altri importanti interventi) da utilizzare attraverso prestiti a lunga scadenza e a bassissimo tasso di interesse e sovvenzioni gratuite da finanziarsi con debito pubblico dell'UE (si è finalmente rotto il tabù dei bond europei!), avviandosi ad ampliare in modo sostanziale la solidarietà intereuropea presente in modo embrionale nei fondi strutturali; e va sottolineato che il piano è collegato all'impegno a raddoppiare le risorse proprie europee tramite nuove tasse sopranazionali che garantiscano la restituzione del debito dell'UE.

È chiaro che questo piano, per ora definito come occasionale per ottenere il consenso dei governi nazionali, dovrà, per essere efficace, diventare strutturale e richiederà la creazione di un

vero potere fiscale di carattere federale fondato sulla codecisione fra governi e PE superando il sistema paralizzante delle decisioni unanimi e delle ratifiche da parte dei Parlamenti nazionali. Ciò richiederà il superamento dei deficit di democrazia e ovviamente di efficienza del sistema istituzionale dell'UE, cioè un nuovo trattato (non la revisione del Trattato di Lisbona che richiede l'unanimità), che permetta in sostanza di passare dal sistema della Dieta polacca fondata sul diritto di veto, che portò la Polonia all'anarchia e quindi alla sua spartizione (alla fine del 1700) fra Austria, Prussia e Russia, a un vero sistema federale. Va sottolineato che, oltre al governo economico-fiscale europeo, si dovrà avviare la concreta costruzione del governo europeo della sicurezza, necessario in generale per affrontare la sfida della sicurezza di cui si è detto in precedenza, e in particolare perché occorrerà una effettiva capacità di agire internazionale per superare le resistenze di USA, Cina e degli altri stati più importanti all'introduzione da parte dell'UE della Web Tax e della Carbon Tax.

In questa situazione occorre ricordare la presenza di un fattore fondamentale che rende possibile, nonostante le difficoltà, l'avanzamento federale. Si tratta della *Conferenza sul futuro dell'Europa* (COFE) proposta dal Presidente francese Macron nel Manifesto *Per un rinascimento europeo* pubblicato il 4 marzo 2019 e indirizzato ai cittadini europei. La COFE, che è stata aperta ufficialmente il 9/5/2021 e a cui sono chiamati a partecipare i governi e i parlamentari europei e nazionali e che associa gruppi di cittadini, oltre a dare audizione a universitari, parti sociali, rappresentanti religiosi e spirituali, dovrà proporre tutti i cambiamenti per porre l'UE all'altezza delle sfide che la confrontano. Nonostante le resistenze nazionalistiche è praticamente inevitabile, data la situazione in cui si trova l'UE, che nella conferenza si sviluppi un dibattito e un consenso sulle riforme necessarie per consolidare la svolta rappresentata dal progetto del Recovery plan e rafforzare la capacità politica dell'UE. Questo è il quadro in cui deve inserirsi l'azione federalista, che è sempre stata chiamata a dare un contributo fondamentale al superamento delle resistenze nazionalistiche agli avanzamenti dell'unificazione europea posti all'ordine del giorno dalle crisi con cui si è venuta a confrontare.

L'impegno cruciale del movimento per l'unità europea consiste nel portare avanti una grande campagna europea, che ha come obiettivo di fondo la trasformazione della COFE in un meccanismo costituente dell'unione politica federale. Qui ricordo in modo schematico le riforme che la pressione federalista sulla COFE sta sostenendo:

1. La creazione di una competenza fiscale autonoma dell'UE (le tasse europee devono essere decise dal PE e dal Consiglio a maggioranza).
2. Nuove competenze (esclusive e/o concorrenti) in materie cruciali (politica economica, politica estera, sicurezza e difesa, ricerca, politica dell'istruzione e della formazione, rafforzamento delle politiche legate al mercato).
3. Nuovi meccanismi decisionali di governance, che siano espressione di un processo politico democratico veramente federale (il potere di codecisione del PE e l'abolizione del diritto di veto nelle materie che diventano di competenza europea è la prima e più simbolica misura). L'obiettivo è la creazione di un governo sopranazionale autonomo nelle sue sfere di azione; da qui la crucialità della creazione di una competenza fiscale europea, condizione necessaria per fondare il potere europeo e superare il sistema intergovernativo.
4. Ripensare il ruolo del Consiglio europeo, al fine di delimitare gli spazi che rimangono ancora intergovernativi nell'UE rispetto a quelli che evolvono in senso federale.
5. Creare nuovi strumenti nei Trattati per far rispettare l'incompatibilità delle violazioni dello stato di diritto con l'appartenenza all'UE.
6. Accrescere gli spazi per un confronto politico paneuropeo.

7. Ratifica a maggioranza dei Trattati. Poiché alcuni stati membri non sono per ora disponibili a condividere il progetto dell'unione federale, è giunta l'ora per quelli favorevoli a mettere in comune parti della loro sovranità – nei settori non più gestibili a livello nazionale – di andare avanti per dar vita ad un'UE aperta a tutti ma che allo stesso tempo preveda differenti livelli di integrazione e di partecipazione.

Nell'ottantesimo anniversario del Manifesto di Ventotene è possibile un salto qualitativo del processo di unificazione europea.