

RIFLESSIONI SULL'IPOTESI DI UN'EUROPA FEDERALE

di Marco Antonio Patriarca

L'Unione Europea, nel suo assetto attuale, non potrà divenire un'unione politica. Tuttavia, un ridotto numero di stati membri, compatibili fra loro, potrebbe costituirsi, ad esempio, in Unione Federale Europea. In tale veste l'UFE diverrebbe parte dell'Unione attuale. Altri stati membri della UE potrebbero aderirvi successivamente a certe condizioni.

Federalisti delusi

I federalisti vecchi e nuovi, quelli che hanno riempito di volantini le piazze e le università del Movimento Federalista negli anni '60 e '70 e i più autorevoli suoi sostenitori (Schumann, Coty, Chaban Delmas, Salvemini, Ruffini, La Malfa, Spaak, Kohl, inclusi Lothian, Keynes, Robbins, Adenauer, Genscher, Kohl e molti altri) che hanno tutti combattuto per l'ipotesi di un'unificazione politica federalista dell'Europa, sono scomparsi.

Nel trattato di Maastricht (1992) e soprattutto in quello di Lisbona (2007), dopo il cocente fallimento del mostro costituzionale precedente di un decennio ('94-'95), bocciato da tutti gli europei che sono stati direttamente interpellati, nessuno sembra aver fatto tesoro della lezione; e in quei trattati non si trova un solo rigo sulla ipotesi federalista per l'Europa. Gli alti responsabili delle sorti dell'Unione, alla ricerca di un "Europa sempre più stretta" hanno imboccato a Lisbona una strada diversa che, a quanto sembra, non realizzerà né l'Europa federale, e neppure quella "più stretta." Eppure, fino al 2000 il lavoro che si è svolto intorno al più importante progetto politico mondiale dell'ultimo mezzo secolo è stato considerevole. Si era creato in Europa l'humus per far avvenire qualcosa di assai diverso da ciò che poi è emerso. Fino ad allora infatti la Comunità Europea, composta di 15 stati membri, aveva mantenuto una vocazione sperimentale e liberale. Nel decennio successivo nessuno degli alti responsabili dell'Unione ha pensato di potersi "arrampicare sulle spalle dei giganti" per guardare più lontano nel futuro delle Unione, ed hanno proceduto nella stessa direzione pseudo-costituzionale del progetto mancato.

Il trattato di Roma ('57) e le successive modificazioni riposavano su due indiscussi postulati: da una parte, quello della salva guardia della pace e la democrazia in Europa; dall'altra quello dei comuni benefici del mercato unico europeo. I trattati del 1992 e del 2007 poi hanno introdotto un nuovo postulato: si dava per scontato che l'Unione grazie all'accresciuto benessere, la pace interna, una nuova moneta e adeguati strumenti costituzionali, avrebbe portato gradualmente, ma naturalmente, all'unità politica dell'Europa. Ciò sarebbe avvenuto senza indicare necessariamente un modello storico-istituzionale, anche se questo sembrava assomigliare ad una confederazione sui generis di stati, che tramite una sorta di dirigismo legislativo si sarebbero conformati alle prescrizioni di Strasburgo e di Bruxelles.

Design failure?

Ciò detto, non staremo qui ad elencare le critiche spesso giustificate mosse all'Unione da una sterminata schiera di autorevoli commentatori nell'ultimo ventennio che hanno messo alla prova la scarsità della sua consistenza politica. Alcune critiche sono dettate dal solito tic intellettualistico contro la burocrazia, altre da istinti nazional-populisti; e molte sono apparse ingiustificate tenendo a mente la complessità di un progetto policentrico e poliarchico come quello di unificare per quanto possibile 28 stati sovrani. Alcune però non sono da poco: una riguarda le legittimazione democratica del Parlamento europeo (il cosiddetto deficit democratico) un'altra investe il ruolo

della BCE, un'altra ancora gli squilibri del sistema bancario; per nulla dire sulla mancanza di un'efficace 'azione di politica internazionale del continente Europa in un quadro internazionale sempre più preoccupante.

I rimedi che vengono suggeriti non sono incoraggianti: riguardano soprattutto il rilancio del settore pubblico e la politica monetaria in mano alla BCE. Le analisi sembrano confermare questa scelta che vede al centro dell'attenzione dei responsabili delle politiche della UE soprattutto i problemi interni: l'evoluzione del welfare il cosiddetto fiscal compact ed i problemi sociali. Oggi però alcuni errori e molte omissioni a cui si aggiungono un ciclo economico negativo ed un quadro mondiale dagli esiti imprevedibili, si stanno rivelando fatali alla realtà e all'immagine internazionale della UE-. La questione che sorge è di sapere se l'insieme di tali errori configuri una cosiddetta design failure sia rispetto ad un Europa coesa e politicamente efficace e se la situazione non richieda di adottare una nuova strategia. Malgrado la sua crisi, anche sotto i colpi di altri eventi negativi che potrebbero verificarsi, l'Unione Europea resisterà nella sua missione indispensabile. I vantaggi che gli stati membri hanno ottenuto ancora prevalgono sugli errori da tutti commessi ed il lavoro fin qui svolto non potrà essere perso. Anche se la prospettiva di un' "Europa più stretta" e quella della futura unità politica si sono allontanate.

Un quadro mondiale peggiorato

Il quadro di riferimento mondiale nel quale si erano alimentate tutte aspettative europee è divenuto preoccupante ed ha rilevato sempre di più l'incapacità reattiva della Ue. La finanza globale divenuta apolide e sempre più spregiudicata e condiziona anche l'economia dell'Unione "...i mercati finanziari hanno usurpato i poteri che erano riservati allo Stato ...deteriorando il primato della democrazia sull'economia..." Nell'ultimo ventennio quasi tutte le aspettative politiche ed economiche del mondo occidentale sono state deluse. Gli accordi di Oslo (1993) per il Medio Oriente, favoriti anche dalla Comunità Europea, avevano alimentato speranze per una pace in Medio Oriente son restate sconvolte dalla violenza e da una serie di assassini politici. In quel contesto l'Unione è poi stata assente nel fermare le violenze, il terrorismo e la sopraffazione. Le inaudite crudeltà nei Balcani (1995), prima dell'intervento della NATO, hanno evidenziato drammaticamente la inesistenza di un'azione specificamente europea per fermare quella carneficina. La crisi finanziaria, iniziata negli stati Uniti (2008) ha trovato l'eurozona alle prese con le contraddizioni apparse dopo la (intempestiva) introduzione dell'Euro in 19 stati membri. La Commissione europea ha favorito (contro Helmut Kohl) l'entrata della Grecia nell'eurozona (2002) malgrado non ve ne fossero le condizioni con gravissime conseguenze per il popolo greco; un duro colpo per l'Unione europea ed il suo sistema finanziario di riferimento (BCE e FMI). Negli ultimi anni mentre l'Unione sanzionava la Federazione russa e il suo presidente Vladimir Putin per l'occupazione illegittima della Crimea e le minacce all'Ucraina, si aggravava drammaticamente il problema dell'immigrazione dal Mediterraneo e dal M.,O. dei rifugiati politici ed umanitari in fuga dalle guerre permanenti e dall'insolubile caos politico in cui versa l'intero M.O. In questo scenario è apparso sulla scena un nuovo attore: il cosiddetto stato islamico, ISIS o Daesh, che non è uno stato, ma una sorta di medievale Setta degli Assassini governata da una specie di vecchio della montagna confermato, anche dai media, con lo "storico" appellativo di "Califfo", legibus solutus, che non è un califfo, che fa proseliti anche all'estero fra giovani potenziali assassini designati dai media, con l'appellativo suggestivo di foreign fighters. Mentre i movimenti populistici antieuropei guadagnano consenso, pende sulle sorti dell'Unione la Brexit. Infine, sembra che l'Europa debba convivere con la minaccia di un terrorismo islamista sempre più spregiudicato ed incontrollabile in un quadro internazionale pieno di incognite mentre perdura l'assenza di una politica autorevole dell'Unione, e i singoli stati europei si muovono (?) in uno spazio geopolitico frammentato inaspettatamente orfano di quella tutela americana che in passato non hanno mai cessato di criticare.

Iniziative europee

E' singolare che in un quadro internazionale così preoccupante nessuna iniziativa specificamente europea abbia avuto luogo per dotare l'Unione di uno statuto politico alto, riconosciuto ed efficace che consenta agli stati membri di essere adeguatamente rappresentati ascoltati ed attivati in tutti i più importanti incroci strategici di politica estera che li riguardano. Nel caso della guerra all'ISIS nessuno ha neppure ventilato l'ipotesi di dare vita ad un cooperazione rafforzata (Trattato di Lisbona art. 42-3) o quella di lanciare una conferenza mondiale fra i paesi islamici affinché condannino senza appello, comminando misure adeguate, il terrorismo dell'ISIS e di tutti gli altri islamisti; quella di aprire una sorta di European School of Government, in Arabia Saudita, dare vita ad una sorta di Piano Marshall per l'Africa creando posti di lavoro, o altre iniziative di ispirazione erasmiana che potrebbero facilitare gli scambi professionali umani ed economici e culturali con paesi terzi, al di là di quelli ufficiali. Innanzi alla complessità della situazione, la UE si muove come in fantasma mentre gli stati membri, pur tentando di seguirne le prescrizioni, restano gli unici guardiani dei propri interessi nazionali. Gli organi dell'Unione e gli europeisti naturalmente avvertono questo disagio; ma è singolare che nel dibattito pubblico l'unico rimedio proposto sia di rafforzare l'attuale Parlamento europeo. In questo quadro il disinteresse per la ricerca di nuove azioni efficaci potrebbe condurre l'intera costruzione attuale dell'Unione ad accasciarsi lentamente lungo un binario morto.

Federalismo rimosso

Vi è una prima ragione storico-contingente che può illustrare come l'idea federalista, difesa dai liberaldemocratici europei, nel dopo guerra sia stata gradualmente abbandonata. E' vero che il Movimento Federalista fondato da Altiero Spinelli nel 1943, divenuto poi Europeo nel 1948, si era inizialmente schierato contro soluzioni verticistiche ma il lavoro politico per arrivare al Trattato di Roma ('57) fu un indiscutibile successo, anche se fu avversato dalle le sinistre europee, soprattutto in Francia ed in Italia. Il Movimento Federalista in Italia prendeva origine dal celebre Manifesto di Ventotene, ma purtroppo non riuscì mai a divenire un partito politico a causa dell'avversione della democrazia cristiana (malgrado il favore di Pio XII) e del partito comunista. Quando nacque la CEE la conversione di tutti i partiti comunisti, peraltro assai tiepida, fu lenta ed ambigua; quella italiana del PCI arrivò solo nel 1971. Anche la conversione britannica (dopo il rifiuto di De Gaulle, fautore di una Europe des Patries) rimase a lungo sospesa ed arrivò solo nel 1972. E' stato detto che questa sarebbe avvenuta solo per partecipare ai vantaggi del mercato unico europeo come premio per essere stata la sola in Europa ad aver combattuto contro i nazisti. In realtà il Regno Unito aveva sempre mostrato un ben altro interesse per il federalismo europeo anche prima del dopoguerra. Un vivo movimento federalista era iniziato già negli anni '20 da Lord Lothian, ripreso nel cosiddetto Piano Beveridge (1936), difeso da John Maynard Keynes, invocato da Clement Attlee nel dopoguerra e fortemente diffuso nelle Università di Oxford e Cambridge anche grazie al grande lavoro di Mario Albertini, il kantiano amico di Altiero Spinelli (e, dopo di lui il maggiore federalista europeo). Persino Winston Churchill vagheggiò la creazione degli Stati Uniti d'Europa, senza dimenticare la raccomandazione di un altro federalista convinto, Lionel Robbins, che peraltro raccomandava l'importanza dell'economia in uno stato federale. Vi è una seconda ragione, soprattutto teorico-ideologica, che spiega almeno in parte come mai gli europei pur avendo coltivato l'idea di federalismo tout court, non abbiano mai avuto la mentalità dello stato federale. Tutta la tradizione gius-pubblicistica europea infatti era centrata sullo sviluppo storico del nascente stato nazionale moderno (il cosiddetto stato westfaliano) argomentando intorno alla sua evoluzione e spiegando come si fosse trasformato l'antico principio di sovranità. Una tale evoluzione, iniziata dai giusnaturalisti del '600 (Grozio, Gentili, Althusius ecc.) aveva gettato le basi per re-inquadrare i principi cardine dello stato sovrano per arrivare a ciò che si definisce lo stato di diritto, o la rule of law nel nuovo modello dello stato nazionale moderno.

Lo stato federale invece, è un uno stato sovrano costituito da altri stati che perseguono scopi comuni, ma che sono anch'essi sovrani. Si tratta dunque di due sovranità che devono essere opportunamente strutturate in modo da lasciar confluire le prerogative sovrane degli stati nazionali nell'autorità politica dello stato federale. Lo stato federale non è una semplice confederazione di stati di carattere intergovernativo (come probabilmente è oggi la UE). Per questo Alexander Hamilton si oppose a chi voleva mantenere la sovranità esclusiva agli Stati Uniti. “...il difetto grande e sostanziale dell'attuale struttura confederativa -scriveva- è rappresentato dall'esercizio di un potere legislativo da esercitarsi nei confronti dei governi in quanto tali, e non riferendosi agli individui, il che consentirebbe sempre ai governi nazionali di abbandonare il progetto di una superiore autorità discrezionale...” Trattandosi di stati diversi, nell'evolversi della storia, gli interessi comuni possano subire dei contrasti fra stati e fra essi e lo stato federale. Pertanto gli stati federati, diversamente da quelli confederati, sono obbligati a regolare le rispettive istituzioni in modo da mantenere l'equilibrio fra le legislazioni nazionali e quella federale. Perciò la fondazione di un stato federale non richiede soltanto circostanze storiche favorevoli, ma economie omogenee, ordinamenti politici e giuridici simili, una certa integrazione sociale, responsabilità economiche e fiscali, misure di sicurezza comune e, naturalmente, il comune rispetto dei principi irrinunciabili della propria civiltà. Se ne può dedurre che più gli stati federati sono diversi fra loro, tanto maggiore dev'essere la forza coesiva dell'autorità federale.

Una terza ragione non da poco, nell'affrontare l'ipotesi federalista è che le grandi burocrazie, ovunque nel mondo, una volta formate, ritengono, nel bene e nel male, di aver acquisito una superiorità tecnica, ed anche politica, nel funzionamento delle strutture in cui lavorano. Quella europea non fa eccezione, e conferma l'avversione spesso manifestata dagli alti ranghi dell'Unione a qualsiasi ripensamento del progetto europeo; prevedendo semmai di rafforzare proprio quelle stesse istituzioni che i critici, spesso a ragione, vorrebbero cambiare.

Vi è un'altra ragione che non incoraggia il cambiamento che muterebbe interamente la natura politica dell'Unione: il clima generale che regna a causa del perdurare della crisi economica e l'analisi ideologica delle sue cause. Accanto agli argomenti dei movimenti anti-europei ossessionati dalla globalizzazione, dalla finanza apolide, dalle ineguaglianze economiche, dalla disoccupazione e dalla politica, è apparsa infatti una corrente di pensiero (deja vu) dominata dal futurismo utopistico simil-socialista di un'Europa interamente concentrata sul sociale, sul rilancio del settore pubblico, sul welfare, sulla diplomazia culturale, sul cibo, sul turismo, sul multiculturalismo, il relativismo ed il neutralismo. Non solo: dall'altra corrente di pensiero sembra similmente dominata dal timore dell'imposizione all'Europa di politiche cosiddette neo-liberali, austere, antistataliste ed interamente soggette al mercato globale accusato di agire senza regole; confondendo i necessari aggiustamenti naturali del mercato, con la sua manipolazione e il suo tradimento quasi sempre operati dagli interventi statali.

Publius

Non era solo per un vezzo storico-letterario che Altiero Spinelli firmava spesso i suoi articoli con il nome Publius, così come avevano fatto nel settecento Alexander Hamilton, James Madison e John Jay in omaggio all'antico console romano. A loro si deve la durata storica della costituzione federale americana; anche se il successo del progetto federale per gli Stati Uniti fa spesso dimenticare che quel progetto stava per fallire, anche a causa di una situazione politica e sociale americana che veniva allora descritta come “sull'orlo del precipizio”. I tre grandi federalisti americani avevano ben studiato la democrazia greca e la Roma repubblicana e capirono che nel nuovo stato federale, costituito da altri stati lontani dal centro, a loro volta fatti da centri minori sparsi in un grande continente, non avrebbero potuto sopravvivere senza adattare per quel contesto geografico e sociale i principi cruciali di sovranità e di democrazia, in modo diverso da come questi principi si stavano elaborando fra gli illuministi europei. Per ciò che riguarda il principio di sovranità lo stato federale americano, pensato per integrare un intero continente multi-etnico, si

proponeva di valorizzare fra loro sovranità già acquisite dagli stati americani legandole ad un organismo di nuovo conio, distante da quelli, che garantisse la pace interna, la difesa esterna, il supporto contro ogni tirannide ed il rispetto della costituzione tramite un' autorità giurisdizionale superiore (la Corte Suprema). Thomas Jefferson chiarì spesso lo spirito con cui le sovranità avrebbero addirittura rafforzato il nuovo stato federale “ Se questo grande paese non fosse già diviso in Stati -scriveva -sarebbe bene attuare comunque una divisione di tal fatta, permettendo così a ciascuno di fare per sé quello che lo riguarda direttamente e di farlo molto meglio di un autorità distante.” Si trattava dunque di una nuova sovranità non esclusiva o wesfaliana. Lo stato federale americano infatti, come scrivono D'Addio e Negri -“...dev'essere fondato sulla sistematica articolazione dei diversi centri di potere che consentono la piena attuazione del principio di sovranità popolare sia nel governo che nei singoli stati.”

Quanto al concetto di democrazia i federalisti non potevano pensare alla distinzione dei poteri statali alla Montesquieu e neppure a qualche sottile miglioramento della impossibile “volontà generale” di Rousseau. Quella dei federalisti era una democrazia repubblicana tutta centrata sul funzionamento del potere legislativo in equilibrio fra i parlamenti nazionali e quello federale, che assicurasse il primato della giustizia e del diritto come supreme garanzie di libertà e di uguaglianza di fronte alla legge. La consapevolezza della necessità di quell'equilibrio, dopo i molti conflitti, che durarono fino alla fine della guerra civile, ha poi favorito la creazione negli anni '70 della National Conference of State Legislators, (ispirata da Louis Brandeis) costituita da circa 1600 e più deputati altamente qualificati che si riuniscono ogni anno a Denver, scelti dagli stati che Brandeis considerava come i veri e propri laboratori sociali e politici del continente americano. La politica americana infatti è stata sempre condizionata da quell'equilibrio.

Dalla UE all' Europa Federale?

In questo quadro l' ipotesi che qui avanziamo è che un numero ridotto di stati membri, nei modi che si riveleranno costituzionalmente possibili, si costituisca in nuovo soggetto politico federale, denominato ad esempio Unione Federale Europea (UFE) e, come tale, divenga un nuovo membro della UE (in luogo dei singoli stati federati). Nascerebbe una a nuova idea in action che consentirebbe all'UFE di mettere in campo un' autorità dotata della forza decisionale nei più gravi problemi che la riguardano, e che, direttamente o indirettamente, riguardano il resto dell'Europa. Potrebbe prendere posizioni in politica estera ed intraprendere iniziative oggi difficili o impossibili per l'attuale UE. La nuova unità federale potrebbe, ad esempio, affrontare meglio il problema dei confini politici dell'Europa, potrebbe rinnovare la pratica dei passaporti Nansen, inventata nel 1920 dal diplomatico finlandese Fridtjof Nansen, per identificare e consentire la circolazione di oltre un milione di displaced peoples dopo il primo conflitto mondiale; potrebbe “ereditare” il trattato del 1954 relativo alla Comunità Europea di Difesa (CED) e dare vita ad una propria Organizzazione Militare di Difesa e, se del caso, favorire singole iniziative di cooperazione rafforzata fra altri stati della UE non federati, prevedendone i sistemi d'arma, le gerarchie di comando, i costi e le responsabilità. Potrebbe intervenire nella politica estera autonomamente dalla attuale compagine della UE, con diversa autorità e maggiore incisione e agire quale potenza pacificatrice, civilizzatrice ed economica in Africa ed in M. O. ad esempio forzando nuove iniziative della la BEI (Banca Europea degli Investimenti) favorendo uno sviluppo in loco con il sostegno delle altre istituzioni finanziarie mondiali, alleviando il problema delle bibliche ed insostenibili immigrazioni di questi anni. Potrebbe riattivare l'idea italiana (colpevolmente abbandonata) di creare una scuola per le polizie mediterranee. Sono tutte ipotesi auspicabili che, nello stato attuale della UE, sembrano divenire sempre più difficili. L'UFE attirerebbe verso di se una classe di giovani europei degli stati federati che in questi anni non sono fuggiti e che frattanto sono divenuti più cosmopoliti e più europei della generazione precedente. Potrebbero loro rovesciare il famoso auspicio all'Italia di Massimo d'Azeglio ” Fatta l'Italia -aveva detto -ora bisogna fare gli italiani.” “ Fatti gli europei – potrebbero proclamare -ora facciamo l' Europa!”

1. Gli stati da federare dovrebbero indire un referendum popolare di ordine costituzionale nei loro stati che comporti l'accettazione della nuova costituzione federale.
2. La nuova costituzione federale non dovrebbe essere contraddizione con lo spirito ed principi enunciati nel preambolo del trattato di Lisbona istitutivo della UE.
3. La UE dovrebbe poi accettare l'adesione del nuovo stato in sostituzione di quelli federati.
4. Istituire un parlamento federale indicandone regole elettorali comuni agli stati federati
5. Creare una Conferenza Legislativa Nazionale (CLN) composta da un corpo scelto di deputati degli stati federati per assicurare la coerenza e l'equilibrio legislativo fra l'organo legislativo dell'UFE e quello degli stati nazionali.
6. L'UFE potrebbe mantenere le insegne e la bandiera dell' attuale Unione Europea
7. Tutte le controversie nascenti all'interno dell'UFE potrebbero essere affidate ad una sezione ad hoc dell' attuale Corte Europea di Strasburgo.
8. L' UFE potrebbe dare vita ad una nuova versione della CED (Comunità Europea di Difesa) mediante un' apposita alleanza militare (un' Unità Federale Europea di Difesa) fra l'UFE e la NATO.
9. Ottenere il riconoscimento delle Nazioni Unite

Nata dal seno della UE, l'UFE qui appena abbozzata, potrebbe fare uso delle sua sovranità

esterna

1. nel dare capacità assertiva alla Nuova Europa;
2. introdurre un vigorosa politica estera
3. lanciare progetti culturali nel resto del mondo;

interna

1. assicurare la coesione democratica tramite lo scambio di deputati fra gli stati federati;
2. innovare sulla normativa già acquisita dell' attuale Unione Europea;
3. unificare i sistemi fiscali
4. avviare una comune politica energetica
5. coordinare e mettere in comune la difesa militare

In conclusione potrebbe la UFE divenire il fulcro iniziale di un' Europa federale capace di traghettare nel mondo quanto di più civile, liberale e democratico la sua storia possa aver prodotto.

Aprile 2016