

Pavia, 7 ottobre 2013

Ai Membri del Comitato centrale
Ai Segretari di sezione

Cari Amici,

Per chiarire e rafforzare gli obiettivi al centro della nostra Campagna per la Federazione europea, sintetizzati nelle richieste al Governo italiano contenute nel testo della cartolina, dobbiamo riuscire ad affiancare all'indicazione delle nostre rivendicazioni analisi e riflessioni su come perseguirli. Comprendere la natura dei passi da compiere, chiarire i principi istituzionali su cui dovrebbe reggersi la nuova architettura istituzionale europea, fondando la federazione nella più ampia confederazione, approfondire l'analisi dei problemi da risolvere. Questo è l'indispensabile corollario ad un'azione che deve basarsi su tre dati di fatto: a) la transizione dall'unione economica e monetaria a quella politica non può durare all'infinito. L'ordine sociale e politico dei paesi più deboli non può più reggere a lungo, ed un loro fallimento come Stato trascinerebbe nel caos il resto dell'Europa; b) con questo quadro istituzionale non ci sono soluzioni nazionali né europee alle sfide globali; c) l'avvenire della costruzione europea non può che basarsi ormai su di un processo di unificazione differenziata tra i paesi dell'Unione europea.

Per contribuire a stimolare l'approfondimento ed il dibattito su questi aspetti, questa [newsletter](#) farà circolare riflessioni e contributi preparati di volta in volta da singoli militanti, ma che rappresentano sintesi di dibattiti e del lavoro fatti da gruppi di militanti e nelle sezioni. In questa ottica sembra quanto mai opportuno inaugurare questa serie di approfondimenti con un contributo su che cosa significa oggi proporre e battersi [per un patto pre-costituzionale](#).

Cordiali saluti

Franco Spoltore

Un patto pre-costituzionale per l'unione politica federale dell'eurozona

Luisa Trumellini

Nell'attuale quadro mondiale, caratterizzato da forti tensioni e rapidi mutamenti, l'Europa continua ad essere bloccata non solo dalla crisi economica e finanziaria (non certo superata, nonostante i timidi segnali di ripresa), ma ancor di più da una profonda crisi politica e culturale che evidenzia l'impotenza dei singoli Stati e l'insufficienza del livello di integrazione raggiunto. Come ha dimostrato la crisi siriana, gli europei avrebbero bisogno di poter agire come un unico protagonista sulla scena internazionale, ma gli Stati nazionali sono ancora sovrani nel campo della politica estera; e all'unione monetaria non si sono accompagnate né l'unione economica, né quella politica.

Pertanto, benché vi sia stata *anche* una crisi dei debiti sovrani di alcuni paesi dell'eurozona, questa non è stata l'unica causa delle difficoltà europee. La radice della crisi sta nella divisione che ancora perdura. E' la divisione che impedisce la nascita di *una politica europea*. L'Unione monetaria non è che la cartina di tornasole di questa situazione: avendo rinunciato alle monete nazionali per dar vita ad una moneta unica i paesi dell'euro hanno creato un sistema profondamente interdependente; ma lasciando ai governi nazionali la sovranità nelle scelte di politica economica hanno impedito l'avvio di una politica economica europea e hanno così posto le basi per un aumento del divario tra paesi più stabili e virtuosi e paesi con un sistema socio-politico più fragile, minando alla base la solidità dell'euro.

La crisi ha pertanto dimostrato che l'Europa non si salva se non completa la sua integrazione con l'unione politica. L'avvio della nascita di quest'ultima si è rivelata essere anche la condizione necessaria per completare l'unione monetaria e realizzare l'unione bancaria, quella fiscale, quella economica: nella misura in cui è necessario rendere strutturale, istituzionalizzandola, la solidarietà tra i paesi membri, è necessario anche che ciascuno rinunci ad un'ulteriore porzione di sovranità e accetti di trasferire parte dei suoi poteri ad un governo sovranazionale.

Ad oltre sessant'anni dalla Dichiarazione Schuman che sanciva l'avvio del processo di unificazione, proponendo la nascita della CECA come primo passo per la creazione della federazione europea, è dunque venuto il momento di realizzare questo obiettivo.

I problemi del passaggio dall'unione monetaria all'unione politica federale

Non ci sono precedenti nella storia: quello europeo è il primo tentativo di costruire in modo democratico un governo sovranazionale, e ciò spiega le difficoltà e la lentezza del processo, e spiega anche le ragioni per cui è stato così determinante il quadro di potere esterno all'Europa per costringere i paesi, impotenti di fronte alle nuove sfide, a progredire nell'integrazione.

Rispetto al passato, l'Europa si trova oggi in una situazione in cui è più evidente l'alternativa tra "unirsi o perire". Ma il passaggio all'unione politica è reso ancor più difficile che in passato dal fatto che il quadro dell'Unione europea non coincide con quello in cui è possibile fare il salto federale. Alcuni Stati, rifiutando la possibilità di adottare l'euro, hanno esplicitato la loro assoluta opposizione ad ogni ulteriore trasferimento di sovranità. La questione della creazione dell'unione politica non si può dunque affrontare in termini di conferimento di maggiori poteri e maggiori risorse alle istituzioni comunitarie. Queste ultime rappresentano, e rispondono, a *tutti* gli Stati e non possono, pertanto, *sic et simpliciter*, essere preposte al governo dell'eurozona. O si differenziano le istituzioni europee a seconda del contesto in cui operano (una differenziazione, quindi, di poteri, di funzioni e di composizione); oppure diventa necessario duplicare le istituzioni, creandone nuove *ad hoc* per l'eurozona. L'ulteriore possibilità sarebbe l'uscita dei paesi che rifiutano l'euro dal quadro dell'Unione; ma al momento non sembra una via praticabile, sia perché dipende da una decisione di questi ultimi (innanzitutto della Gran Bretagna, che però non ha interesse a farlo in tempi brevi), sia perché tra i paesi dell'Unione troppi temono che questa opzione indebolisca il mercato unico, e non intendono al momento favorirla. Lo scopo è infatti quello di riuscire a conciliare l'unità politica dell'eurozona con la salvaguardia e il buon funzionamento del quadro comunitario.

In questo difficile contesto l'impulso al cambiamento deve venire principalmente dagli stessi paesi dell'area euro. Le istituzioni europee, infatti, pur avendo dimostrato di comprendere chiaramente il problema, e pur avendo presentato analisi lucide e importanti, innanzitutto non hanno il potere per imporre cambiamenti istituzionali e inoltre non sono in grado, per le ragioni prima evidenziate, neanche di fare proposte autonome decisive. Soprattutto la Commissione è in grave difficoltà nel pensare il proprio ruolo rispetto all'Unione nel suo complesso e rispetto all'eurozona.

Tra i governi, solo la Francia e la Germania sembrano porsi concretamente il problema, ma le loro posizioni sono tradizionalmente molto distanti. La Francia è da sempre favorevole ad un consolidamento dell'eurozona con istituzioni *ad hoc*, ma le concepisce in termini intergovernativi: il Consiglio dei paesi euro potenziato con funzioni di governo (ma sempre pensato in termini di coordinamento tra governi nazionali) e un parlamento in rappresentanza dei parlamenti nazionali, eletto, quindi, non direttamente, ma nominato da questi ultimi. La Germania, viceversa, è sempre stata preoccupata dell'integrità del mercato unico, ha sempre pensato all'evoluzione dell'Unione nel suo insieme e si è sempre dichiarata favorevole all'unione politica, concependola in termini di maggiori poteri del Parlamento europeo e di trasformazione della Commissione in un vero governo e del Consiglio in una Camera degli Stati.

Entrambi gli approcci si sono rivelati inadeguati per rispondere all'esigenza di consolidare il quadro dell'unione monetaria. Ma la profonda preoccupazione di riuscire a rispondere alla crisi è condivisa dai due paesi (che hanno annunciato che faranno proposte specifiche per l'eurozona in primavera), ed è per questo

che un punto di incontro può essere possibile. Da parte sua, la Francia sembra aver accettato il confronto sulla necessità in tempi rapidi e sulle caratteristiche dell'unione politica, rinunciando all'idea di un parlamento specifico e diverso da quello europeo per i paesi euro. La Germania, che ha già accettato di differenziare ulteriormente il quadro dei paesi euro da quelli non-euro con la creazione di strumenti di solidarietà oltre che con la precisazione di nuove regole, ultimamente, nelle parole della cancelliera Merkel, si è espressa a favore di un rafforzamento della capacità di *governance* del Consiglio dei paesi euro, mettendo in secondo piano l'idea di un rafforzamento in questo ambito della Commissione. I due paesi sembrano quindi poter convergere verso una posizione comune. Nel quadro delle proposte in discussione **i punti di possibile accordo più significativi sarebbero il potenziamento del coordinamento dei governi dell'eurozona (tramite il Consiglio dei paesi euro o anche a partire dal *board of governors* del Meccanismo europeo di stabilità), la creazione di un bilancio aggiuntivo dell'eurozona, *dotato di risorse proprie*, sia per poter intervenire in caso di shock asimmetrici sia per poter lanciare una politica solidale e di crescita comune, e il controllo parlamentare, tramite il PE in composizione ristretta, dell'azione del governo dell'euro.**

Si tratta di opzioni che hanno l'enorme vantaggio di essere conseguibili in tempi brevi, perché, quantomeno i passi iniziali, possono essere introdotti tramite trattati *ad hoc* e procedure di revisione semplificata dei trattati dell'Unione (sul modello di quanto avvenuto per il MES), aggirando, quindi, il rischio di imbarcarsi subito, in questa fase ancora incerta, in riforme radicali dei trattati che costituirebbero un'incognita. E al tempo stesso non sono affatto minimaliste perché hanno la potenzialità di sbloccare in modo decisivo la situazione e avviare una transizione rapida e incisiva verso la nascita di una vera unione politica. I punti nodali di questa possibile piattaforma sono, da un lato, l'attribuzione alle istituzioni dell'eurozona di un potere fiscale (sia nel senso della facoltà di riscuotere imposte – che possono essere stabilite *ex novo ad hoc*, come ad esempio una *carbon tax*, e/o essere costituite sulla base di una nuova ripartizione di tasse già in vigore – sia per quanto riguarda l'emissione del debito, tramite specifici bond) unitamente a quello di utilizzare queste risorse per metter in atto politiche comuni; dall'altro l'esigenza (che diventa ineludibile) di trovare le modalità di un controllo democratico di tale potere. Ciò può avvenire solo risolvendo la questione (per quanto complessa) di una differenziazione all'interno del PE affinché il controllo del governo dell'euro sia nelle mani dei rappresentanti dei cittadini direttamente coinvolti (sia perché chiamati a contribuire con la fiscalità, sia perché destinatari delle decisioni di politica economica).

Se si concretizzasse una convergenza, innanzitutto tra Francia e Germania, sulla soluzione di questi due nodi cruciali, si sancirebbe la nascita di un effettivo embrione di *potere europeo*, fondato su un governo provvisorio ma effettivo. Nel nuovo quadro diventerebbe pertanto più semplice confrontarsi sull'architettura istituzionale definitiva dell'unione federale, sull'evoluzione e sul ruolo della stessa Commissione europea, sul trasferimento della competenza e dei relativi poteri nel campo della politica estera e di sicurezza alla nuova unione europea.

Le ragioni della necessità di un patto pre-costituzionale

Affinché, nell'ambito dell'eurozona, possa davvero realizzarsi una convergenza su questo tipo di posizioni, è necessario che nel dibattito tra Francia e Germania si inserisca un ulteriore interlocutore, capace di immettere nel confronto la visione federalista e di dare consistenza a questa prospettiva nel momento in cui si tratterà di decidere. Il rischio è infatti che, di fronte alla difficoltà, per entrambi i paesi, di convergere verso un compromesso comunque difficile, Francia e Germania scelgano di rimandare ancora una volta la decisione. L'Italia è l'unico paese che può svolgere questo ruolo di mediazione e stimolo, come ben ha dimostrato di capire il Governo in carica. Un'iniziativa italiana è pertanto decisiva, e una prima occasione potrebbe essere la preparazione delle Assise interparlamentari che la mozione del Parlamento italiano, approvata lo scorso giugno, chiede al Governo e alle Camere di convocare prima delle elezioni europee. Questa assemblea, cui dovrebbero innanzitutto partecipare i rappresentanti nazionali ed europei dei paesi dell'eurozona, potrebbe già porre il problema, e discutere le linee generali, dell'adesione – da parte dei paesi

euro e di quelli che sono in procinto di entrare nell'unione monetaria, o, in mancanza di accordo condiviso, anche solo dai paesi disposti ad avviare il processo – ad un patto pre-costituzionale, che inquadri le decisioni in corso per il consolidamento dell'eurozona in una prospettiva federale, in questo modo dando loro forza e credibilità. L'iniziativa servirebbe dunque sia a preparare il terreno per la nascita del *governo provvisorio dell'eurozona*, con le caratteristiche che si delineavano prima, sia per rendere evidente il suo vero significato politico e indicare la direzione del suo completamento. Un dibattito di questa natura trasformerebbe le elezioni europee del maggio del 2014 in una grande occasione di democrazia, mentre il semestre di presidenza italiana dell'UE, più volte richiamato anche dal Presidente del consiglio come opportunità per far avanzare l'unione politica, diventerebbe l'occasione per siglare poi questo patto pre-costituzionale.

L'iniziativa di convocare a Roma le Assise interparlamentari e di impegnarle su questo terreno avrebbe anche un ulteriore vantaggio: il passaggio all'unione politica è impensabile senza un dibattito pubblico e senza il coinvolgimento dei cittadini, anche tramite i mezzi di informazione. Sarebbe l'occasione giusta per presentare all'opinione pubblica il vero volto dell'Europa: un progetto di civiltà, che prefigura, come modello di pace e di solidarietà, la possibilità dell'allargamento dell'orbita della democrazia fino a rendere concreta l'ipotesi di una comunità globale. E al tempo stesso l'unica possibilità, per gli europei, di poter contare e avere un ruolo nel mondo delle grandi potenze continentali.

La natura del patto pre-costituzionale

Il patto pre-costituzionale che i paesi dell'euro dovrebbero discutere e sottoscrivere non potrà già delineare nei dettagli l'architettura istituzionale definitiva dell'unione federale. Se così fosse vorrebbe dire che ci sarebbe sin da ora l'accordo di massima sul modello finale da adottare. Dovrà, però, indicare l'impegno, da parte dei paesi che lo sottoscriveranno, di portare a termine la costruzione dell'unione politica federale, evidenziando così il senso profondo delle riforme che si vogliono attuare nell'eurozona; e dovrà contenere i riferimenti ai passaggi chiave istituzionali per avviare tale costruzione, e le possibili procedure.

Il patto dovrà innanzitutto prevedere una premessa con cui esplicitare il fatto che l'obiettivo che i paesi aderenti si ripropongono è quello di portare a compimento il processo di unificazione europea avviato il 9 maggio del 1950 con la Dichiarazione Schuman, che proponeva di dar vita alla CECA come primo passo per la creazione della federazione europea. Il consolidamento dell'unione monetaria attraverso la progressiva realizzazione dell'unione politica federale è infatti il solo modo per salvaguardare il progetto di unificazione europea. Se crollasse la moneta, l'intera costruzione comunitaria si disgregherebbe e l'Europa si ritroverebbe preda dei nazionalismi e della competizione tra Stati. L'unità europea, che oggi si concretizza nell'unione politica dell'Eurozona, è l'unico vero antidoto alla tragedia della divisione e delle contrapposizioni ed è il solo modo per rendere impossibile la guerra tra europei. Nella premessa dovranno anche essere evidenziati i valori condivisi e le scelte comuni sul piano della politica internazionale e su quello sociale ed economico che sottendono la costruzione europea. In particolare dovrà essere evidenziata la vocazione alla pace da cui nasce l'Europa unita, e conseguentemente la sua propensione a contribuire a costruire le fondamenta di una solida cooperazione internazionale. Sul piano delle scelte interne è importante che si richiamino l'esigenza di promuovere un modello di sviluppo sostenibile sul piano ambientale e su quello dei rapporti intergenerazionali, la volontà di difendere e migliorare lo Stato sociale e le condizioni di vita e di lavoro dei cittadini nel rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio, proprio per non ipotecare il futuro dei giovani.

Così facendo si potrà innescare, di fatto, la presa di coscienza che esiste un *demos* europeo in formazione, che condivide, storia, valori, modelli, interessi. Un popolo che, se si creano l'occasione e il contesto giusti, può sviluppare la consapevolezza della propria identità e presentarsi al mondo come una comunità di destino.

Fatta questa premessa il patto dovrà concentrarsi sulle riforme necessarie per rendere irreversibile l'unione tra i paesi dell'euro (un'unione aperta ai paesi che vorranno adottare la moneta unica e dividerne le implicazioni politiche). Dovrà quindi prevedere i seguenti punti minimi:

- a) l'indicazione delle riforme istituzionali per consolidare in tempi brevissimi l'unione monetaria e per indirizzarla verso l'obiettivo dell'unione politica federale. In particolare dovranno essere specificati gli strumenti di governo indispensabili per superare l'attuale configurazione dell'UEM, fondata sulla creazione di vincoli reciproci a fronte del mantenimento a livello nazionale dei meccanismi di decisione e di legittimazione. Il nuovo assetto non potrà infatti prescindere dall'attribuzione, a livello europeo, di un potere decisionale e di un controllo democratico che permettano di attuare una politica economica comune, al di là del coordinamento delle politiche nazionali. Il primo pilastro sarà pertanto la creazione del bilancio aggiuntivo *ad hoc* dell'Eurozona, *dotato di risorse proprie* inizialmente minime ma sufficienti per realizzare gli interventi sia di stabilizzazione dell'area euro sia di politica economica oggi impossibili. Riguardo alle entrate che andranno a comporre tale bilancio dovrà essere garantito all'organo di governo dell'Eurozona un potere di decisione sulla loro natura, ossia su quanto deriverà da entrate fiscali e da quali entrate fiscali (inclusa la possibilità di istituire nuove tasse *ad hoc* o di concordare nel quadro del semestre europeo, sotto il coordinamento della Commissione europea, la ripartizione tra Eurozona e paesi membri di alcune imposte) e quanto dovrà essere raccolto tramite emissione di debito, a fronte di specifiche politiche di investimento. Parallelamente dovranno essere indicate le modalità di controllo democratico di questa nuova prerogativa dell'Eurozona, concordando innanzitutto il funzionamento del Parlamento europeo in composizione ristretta (si tratti di attribuire ad una commissione *ad hoc* all'interno del PE, composta dai deputati della zona euro, il potere di voto sulla materia, oppure di istituzionalizzare una sottoformazione del parlamento, composta sempre dai deputati dei paesi euro del PE). Inoltre dovranno essere stabilite le prerogative di tale assemblea relativamente al bilancio, accrescendone i poteri rispetto agli attuali detenuti dal PE circa il bilancio comunitario. Servirà, infatti, una legittimazione parlamentare anche sulle scelte relative alle entrate, e non più solo sulle decisioni di spesa, associando in questo iter i parlamenti nazionali e rafforzando in senso democratico il coordinamento dei bilanci nazionali con quello dell'Eurozona.

La creazione di un embrione di potere fiscale e di controllo parlamentare democratico sono, in questa fase, i primi passi indispensabili per consolidare l'unione monetaria e per avviare la nascita dell'unione politica federale dell'Eurozona;

b) le procedure con cui attuare le riforme istituzionali al punto precedente. La questione del metodo con cui procedere all'integrazione politica è essenziale ed è strettamente legata al grado di volontà politica dei paesi che intendono aprire tale processo. Alcune delle modifiche che si vogliono introdurre potrebbero essere apportate tramite la stipulazione di un trattato internazionale tra i paesi interessati, unita a revisioni semplificate dei trattati comunitari, come accaduto per il trattato che istituisce il MES. Rientrano in questa sfera alcuni passaggi iniziali per l'istituzione di un bilancio aggiuntivo dell'Eurozona. Questo primo passo, realizzabile in tempi rapidi e interamente sulla base della volontà politica dei paesi che lo vogliono, potrebbe essere necessario preliminarmente per creare una situazione più favorevole agli avanzamenti successivi. Tuttavia, proprio per la valenza politica delle riforme individuate, è senz'altro necessario che, quantomeno in seconda battuta, si scelga la via di associare i parlamenti nazionali, il Parlamento europeo e la stessa Commissione in un processo che integri le riforme dell'Eurozona nel quadro dei Trattati dell'Unione, e ne stabilisca i rapporti con i paesi al di fuori della zona euro. La prima possibilità, sotto questo profilo, è quella di scegliere il sistema della Convenzione prevista dal Trattato di Lisbona. Una tale convenzione dovrebbe innanzitutto ricevere il mandato preciso di elaborare una riforma del governo dell'Eurozona che includa la creazione di un potere fiscale e il controllo di tale potere da parte del Parlamento europeo in composizione ristretta e con poteri accresciuti. Inoltre dovrebbe risolvere la questione centrale che frena il processo di integrazione differenziata, ossia quella relativa alla possibilità che le successive riforme riguardanti l'Eurozona possano essere decise all'interno di questo quadro ristretto. A questo proposito, alcuni studiosi

ipotizzano la possibilità di procedere al consolidamento dei trattati internazionali attuali (MES e Fiscal Compact) in un Protocollo sull'Unione economica e monetaria annesso al TFUE, creando una procedura specifica di revisione di questo protocollo che autorizzi gli Stati membri dell'UEM a modificare il TFUE nelle disposizioni dedicate specificamente all'UEM senza bisogno di una ratifica da parte degli Stati membri che non partecipano all'Unione economica e monetaria (*). Infine dovrà affrontare il problema del riassetto complessivo dell'UE alla luce della riforma dell'Eurozona. Una simile procedura per la revisione dei trattati richiederebbe inevitabilmente l'accordo con i paesi al di fuori della zona euro, *in primis* la Gran Bretagna, se non altro nella inevitabile conferenza intergovernativa che seguirebbe questo tipo di convenzione. Se un tale accordo tra tutti i paesi dell'Unione non fosse possibile, i paesi che intendono procedere alle riforme in oggetto potrebbero convocare una convenzione costituente composta dai soli rappresentanti nazionali ed europei di tali paesi, stabilendo i modi di coinvolgimento della Commissione e individuando anche le soluzioni politiche e istituzionali per rendere compatibile il nuovo quadro dell'Eurozona integrata politicamente con il quadro comunitario dell'attuale Unione europea. Evidentemente quest'ultima possibilità di riforma e di convenzione non è prevista dai trattati in vigore, così come è chiaro che il nuovo assetto dell'Eurozona che ne uscirà non potrà essere subordinato all'approvazione unanime da parte di tutti i ventotto membri, prima in una conferenza intergovernativa e poi tramite i rispettivi iter nazionali. La convenzione dovrà pertanto elaborare anche le clausole per l'entrata in vigore previa ratifica di una maggioranza dei paesi dell'Eurozona delle proposte che concernono le riforme all'interno dell'area euro, e prevedere le modalità di approvazione da parte dei paesi non euro delle parti che riguardano il nuovo assetto dell'Unione europea. La possibilità che questo iter funzioni è legato *esclusivamente* alla volontà politica dei paesi interessati.

In conclusione, se nei paesi dell'eurozona, con il supporto delle istituzioni europee, si riuscirà a dar vita ad un patto di questa natura, richiamando di fronte ai cittadini anche i valori profondi e il significato della costruzione europea, il clima politico cambierà radicalmente e la crescente sfiducia dell'opinione pubblica verso l'Europa potrà nuovamente convertirsi nell'adesione ad uno straordinario progetto di crescita sociale, politica e culturale.

(*) Vedi Thierry Chopin, Jean-Francois Jamet, Francois Xavier Priollaud, *Riformare il processo decisionale europeo: legittimità, efficacia, chiarezza*, in corso di pubblicazione su Il Federalista, n. 2-2013