



CONTRIBUTO AL DIBATTITO PRE-CONGRESSUALE DELLA SEZIONE MFE DI PAVIA

**QUATTRO SPUNTI PER ORIENTARE
L'AZIONE FEDERALISTA OGGI**

Venticinque anni dopo la caduta del Muro di Berlino lo scenario globale è profondamente mutato e stanno ormai diventando chiare molte delle sfide che caratterizzeranno i prossimi decenni. Queste riguardano le nuove dinamiche di sviluppo della globalizzazione, il problema della sicurezza internazionale – che investe anche la questione dell'approvvigionamento energetico e delle materie prime –, i cambiamenti negli equilibri demografici, gli sviluppi e le conseguenze della seconda rivoluzione tecnologica ormai in corso, gli effetti dei cambiamenti climatici.

Tutte sfide che gli europei, oggi, non sono in grado di affrontare, perché privi degli strumenti politici necessari. Si tratta di un'impotenza destinata a durare finché non sarà completata l'unione monetaria attraverso l'unione fiscale, economica e politica. Nel frattempo l'Europa e i paesi dell'area euro continueranno a perdere terreno e a sprecare tempo prezioso.

1. Le sfide mondiali e l'Europa: fare l'unione federale per contribuire al progresso della civiltà

La globalizzazione, oggi, dopo l'avvio degli anni Novanta sulla base dell'egemonia e delle scelte politiche americane, e dopo l'accelerazione impressa dall'ingresso della Cina nel WTO agli inizi del Duemila, è caratterizzata da una strettissima interdipendenza economica, cui, però, corrisponde sul piano politico, nella fase attuale, la tendenza inversa dell'incremento del nazionalismo. In particolare, il multilateralismo sul piano degli scambi sta cedendo il passo ad accordi bilaterali e a patti regionali, che denotano l'avvio di una pericolosa frammentazione. Questo trend è rafforzato da quanto di analogo avviene anche nel riassetto del sistema finanziario e soprattutto dal riaccendersi del nazionalismo politico, che si riflette anche nella riorganizzazione dei sistemi industriali e in un'escalation del confronto militare. Si va quindi delineando un multipolarismo disordinato e fortemente instabile, in cui gli Stati Uniti non intendono – né, d'altra parte, riescono a – giocare un ruolo a favore della pacificazione e dell'affermazione di regole universali, mentre Cina, India e Russia reclamano maggior spazio e potere sulla scena internazionale.

A questa spinta alla regionalizzazione della globalizzazione e al conseguente aumento della conflittualità si accompagna inoltre un rallentamento dei tassi di crescita delle economie, a partire dai paesi occidentali, dovuto all'invecchiamento della popolazione, a carenti investimenti nell'automazione e informatizzazione della produzione, della distribuzione e dell'uso di beni e servizi, e ad insufficienti investimenti infrastrutturali; e dovuto anche al declino nella produttività oraria, passata da un tasso di aumento medio in Europa, America e Giappone del 4% all'anno negli anni Settanta del secolo scorso, all'1% già prima dell'ultima crisi finanziaria (Gavyn Davies, "Is economic growth permanently

lower?", *Financial Times*, 26 ottobre 2014, Martin Wolf, "Hope for the best on productivity, but prepare for the worst", *Financial Times*, 13 novembre 2014).

Inoltre, si assiste ad un riorientamento nella produzione e distribuzione dell'energia. Questo riguarda sia le nuove risorse, rinnovabili e non, sia le vecchie, e incide profondamente sui flussi import-export tra paesi produttori e consumatori.

Anche l'aumento della popolazione mondiale, ed in particolare di quella africana, (2 miliardi di abitanti in più entro il 2100 in questo continente, rispetto a quelli previsti – "Up, Up and Away", *Scientific American*, dicembre 2014), costituirà un problema da gestire, perché metterà l'Europa inevitabilmente al centro di pressioni migratorie maggiori nei prossimi decenni. E, infine, si dovrà affrontare, da parte degli Stati dell'emisfero settentrionale, la necessità di aumentare spese ed investimenti per far fronte alle conseguenze dei cambiamenti climatici, e per cercare di prevenirli. Si tratta di cambiamenti che sono già in atto, come confermano gli studi sulle anomale oscillazioni del *jet stream* artico e sugli episodi meteorologici estremi ad esse collegate ("A Radical Jet Stream Delivers Extreme Weather", *Scientific American*, dicembre 2014).

I tempi entro i quali iniziare ad affrontare queste sfide, e soprattutto i modi con cui si procederà (se reagendo solo alle emergenze oppure programmando gli interventi sulla base di un progetto politico solido di medio-lungo periodo), saranno determinanti per la natura del nuovo ciclo storico della civiltà europea e mondiale.

I federalisti, ma non solo, sono consapevoli del fatto che per gli europei tempi e modi dipenderanno dal grado di unità o di divisione che si affermerà nel nostro continente: in concreto, dal grado di consolidamento dell'unione monetaria in una unione federale.

Di qui la necessità di individuare con la maggior precisione e chiarezza possibili il quadro ed i punti strategici su cui agire per avanzare sulla strada dell'unità, contro la divisione ed il ritorno ai nazionalismi.

2. L'unione federale può nascere solo a partire dall'eurozona

La fase storica che stiamo vivendo in Europa, conferma che l'unione monetaria non può essere la tappa conclusiva del processo di unificazione europea, ma che, al tempo stesso, essa costituisce un punto di svolta, perché un suo eventuale fallimento segnerebbe in modo irreversibile la fine di tale processo, con il ritorno del nazionalismo e con la crisi della democrazia nel nostro continente. L'unione monetaria è dunque il quadro da cui si può, e si deve, partire per costruire l'unione politica federale.

Il fatto che l'unione monetaria, concepita inizialmente come un quadro che coincideva con quello dell'Unione europea (pur prevedendo, per una parte degli Stati, delle deroghe temporanee, in attesa che raggiungessero i requisiti necessari), si sia poi trasformata definitivamente in un sottosistema all'interno dell'UE (a causa della volontà di alcuni Stati di non farne parte), ha aggiunto un'ulteriore difficoltà alla battaglia per il raggiungimento dell'obiettivo federale: quello della necessità di governare (e istituzionalizzare) la differenziazione all'interno del quadro dell'Unione. È sulla base di questa necessità che è diventato attuale il tema della realizzazione della federazione a partire dall'eurozona.

A seguito delle indicazioni sul completamento dell'unione monetaria contenute nel *Blueprint* della Commissione e nel documento dei Quattro Presidenti, e delle successive dichiarazioni e precisazioni del Presidente della

BCE Mario Draghi sulla necessità dell'unione fiscale e del trasferimento di sovranità nazionale a livello europeo, non ci sono dubbi riguardo a ciò che è necessario fare per procedere sulla strada dell'unione dell'eurozona. Il problema, pertanto, risiede solo nella mancanza di volontà politica da parte degli Stati che non accettano di mettere in comune la sovranità e di creare un vero governo europeo.

L'attaccamento degli Stati alla prerogativa di essere i depositari della sovranità in ultima istanza, si esplicita nel tentativo di governare l'unione monetaria in base al metodo del coordinamento delle diverse politiche nazionali. Ora, come ricordava Tommaso Padoa-Schioppa in un'intervista a *Notre Europe* del 18 giugno 2010, *"continuer à poursuivre une notion de la gouvernance économique qui consiste à attribuer à l'UE un rôle de coordinateur de politiques nationales est une utopie encore plus grande que celle de bâtir une capacité de l'UE d'opérer comme acteur en soi. Encore une fois, dans les états fédéraux que nous connaissons, la fédération n'a pas un pouvoir de coordination et les membres de ces fédérations ne tolèreraient pas d'être coordonnés par l'Etat fédéral.... On considère en Europe comme trop ambitieux le développement d'une capacité d'action propre à l'UE et en même temps on poursuit un rêve encore moins réaliste qui est celui de coordonner l'action des États membres"*.

Il nodo, quindi, è proprio quello di superare l'ottica del coordinamento tra Stati e di dar vita a strumenti di governo sovranazionali, a partire dall'unione fiscale, cioè dall'attribuzione all'eurozona di risorse fiscali che confluiscono in un bilancio o in un fondo separato *ad hoc*.

Questo bilancio *ad hoc* deve essere aggiuntivo rispetto all'attuale bilancio dell'Unione, e soprattutto dotato di risorse proprie che, comunque si decida di reperirle, non siano il frutto di accordi tra i governi, ma di riallocazioni decise dai parlamenti nazionali insieme a quello europeo, e siano gestite direttamente a livello europeo, in modo da iniziare ad avere politiche genuinamente sovranazionali e da poter quindi avviare la nascita di un governo politico federale.

Senza questo strumento l'Europa resterà bloccata. Neppure il massimo sforzo da parte delle istituzioni europee per rilanciare lo sviluppo, come è il caso anche del Piano Juncker, può essere qualcosa di più di un tentativo di guadagnare tempo, di dare un minimo di ossigeno all'Europa in attesa di cambiare davvero la situazione. Né sono un'alternativa l'allentamento dei vincoli sui bilanci nazionali, che rischiano di essere un boomerang che abbassa la fiducia nella tenuta dell'eurozona e che quindi rischiano persino di aggravare la situazione.

Si tratta di fare in modo che a livello europeo, come avviene negli Stati federali, confluiscono delle risorse autonome, tramite imposte (per esempio a partire da quella sulle transazioni finanziarie) e/o il versamento diretto di una porzione delle tasse che confluiscono nei bilanci statali (e in prospettiva anche tramite emissione di debito), da utilizzare direttamente per condurre quelle politiche che sono più efficaci se svolte a livello sovranazionale. Compiere questo passo significherebbe evidentemente fare un salto qualitativo notevole nell'integrazione della zona euro, che inevitabilmente deve accompagnarsi alla creazione di un vero e proprio governo economico dell'eurozona. La competenza fiscale implica infatti necessariamente una legittimazione democratica del potere incaricato di esercitarla, e dunque non è possibile l'attribuzione di un simile potere a un organo tecnico sottratto al controllo dei rappresentanti dei cittadini. A questo proposito bisogna constatare che si fanno sempre più frequenti le proposte di un funzionamento differenziato del Parlamento europeo nel controllo della materia fiscale, economica e monetaria dell'eurozona.

A prima vista questo salto sembra molto complesso da compiere, perché implica la rinuncia degli Stati dell'eurozona alla loro sovranità. Ma a ben vedere, come già sottolineava Tommaso Padoa-Schioppa, è un passo che comporta molti meno problemi e contraddizioni di quelli che nascono continuando a procedere sulla via del semplice coordinamento e della cooperazione nel campo delle politiche economiche tra gli Stati membri.

3. Non si procede sulla strada dell'unione a partire dall'eurozona senza un clima di solidarietà e fiducia tra Stati ed opinioni pubbliche: un *New Deal* europeo come leva costituente

Le occasioni per avviare la nascita di un nuovo bilancio, o fondo, *ad hoc*, dell'eurozona possono essere molteplici. Tante proposte sul tappeto indirizzano verso questo sbocco, perché richiamano la necessità di fondi *ad hoc* di natura federale: in particolare nel campo della creazione di strumenti di solidarietà sociale (come gli ammortizzatori per la disoccupazione, o le agenzie europee per il lavoro, per organizzare la mobilità dei lavoratori) e per alimentare un *New Deal* europeo, che verrebbe così ad avere una funzione di leva costituente e potrebbe realmente cambiare il volto dell'Europa. Come negli USA, infatti, dove il *New Deal* è stato un momento importante del processo di consolidamento del sistema federale americano, così in Europa, un piano di sviluppo efficace, dovendo – per definizione – avere carattere sovranazionale, può diventare un elemento chiave del processo costituente.

Il tema del *New Deal* europeo è presente nelle rivendicazioni dei federalisti sin dall'avvio della Campagna per la Federazione europea. L'Appello, approvato al Comitato centrale del 7 maggio 2011 delineava già con precisione le caratteristiche che doveva avere il *Piano europeo* per poter costituire una svolta in Europa. Oggi, gli slogan del piano europeo di investimenti per la crescita e di un *New Deal* europeo si ritrovano addirittura nelle rivendicazioni di alcuni governi e delle stesse istituzioni europee; ma, dietro queste parole d'ordine, si confondono obiettivi e proposte molto diversi tra loro. Il MFE ha la responsabilità e il dovere di riuscire a portare questa battaglia – spesso confusa e generica, quando non nazional/nazionalista – sul terreno cruciale della costruzione della Federazione europea.

Perché ciò avvenga, il *New Deal* europeo deve innanzitutto avere come riferimento l'area composta dagli Stati che hanno già compiuto il primo e decisivo passo sulla strada della unità irreversibile, quello della condivisione della moneta. E deve essere associato allo sviluppo di strumenti di solidarietà. Non può, quindi, limitarsi a richiamare genericamente, come molti fanno, la necessità di un maggior intervento pubblico nell'economia, ma deve individuare con precisione le cose da fare a livello europeo: sia per attivare in tempi rapidi una politica contro la disoccupazione, ad integrazione degli interventi nazionali, sia, soprattutto, per intervenire direttamente nella gestione dell'economia; richiamando, al tempo stesso, l'esigenza del controllo da parte delle istituzioni europee e la necessità di risorse finanziarie che siano sottratte all'arbitrio della volontà contributiva dei singoli Stati.

È in questo quadro che il tema del *New Deal* diventa un fattore attivo della Campagna per la federazione europea, collegando esplicitamente un aspetto cruciale del processo politico e sociale in atto in Europa, quello del deteriorarsi della fiducia e del ritorno delle divisioni a causa dell'assenza di meccanismi condivisi di solidarietà e di aspettative positive, con la necessità di dare alla settima legislatura europea un significato costituente.

4. La questione della revisione dei Trattati e della convocazione di una Convenzione costituente

Per quanto riguarda gli strumenti giuridici da utilizzare per avviare la nascita di un nuovo bilancio, o fondo, *ad hoc* per l'eurozona, prima di affrontare la revisione dei trattati, essi sono stati analizzati e spiegati in decine di studi.

La stessa Commissione ha già chiarito che, per quanto riguarda la via da seguire per la creazione di una capacità fiscale autonoma, essa dovrebbe essere istituita mediante un atto di diritto derivato, mentre i contributi finanziari necessari per la sua istituzione potrebbero essere basati su un impegno degli Stati membri della zona euro o su un obbligo giuridico in tal senso sancito dalla normativa UE sulle risorse proprie, e sarebbero iscritti nel bilancio UE come entrate con destinazione specifica.

Il primo elemento che merita di essere sottolineato concerne dunque il fatto che la creazione di uno strumento di convergenza e di competitività che contribuisca al completamento dell'UEM implicherebbe una deroga al principio di universalità del bilancio, dal momento che solo gli Stati dell'eurozona sarebbero coinvolti nel suo finanziamento e le risorse sarebbero iscritte nel bilancio dell'Unione con una destinazione specifica. L'eurozona sarebbe dunque dotata di risorse ulteriori utilizzabili per far fronte a esigenze proprie degli Stati che ne fanno parte.

Questo primo passo, come sottolinea la Commissione, potrebbe essere compiuto senza necessità di modifiche ai Trattati, e in particolare fondandosi su due basi giuridiche alternative: l'art. 136 TFUE o l'articolo 352 TFUE associato a una cooperazione rafforzata.

Senza alcuna pretesa di approfondire in questa sede un discorso assai complesso, un cenno può essere dedicato al fatto che, tra le due vie indicate dalla Commissione, la prima (l'utilizzo dell'articolo 136 TFUE) sembra meglio adattarsi a una prospettiva di acquisizione di autonomia finanziaria dell'eurozona. Tale disposizione, infatti, si caratterizza per il fatto di predefinire il quadro – la zona euro – nell'ambito del quale determinate misure relative alla disciplina di bilancio, agli orientamenti di politica economica e, da ultimo, a un meccanismo di stabilità, possono essere adottate. Per questo motivo, essa sembra costituire una sorta di varco attraverso il quale l'eurozona può dotarsi degli strumenti necessari al completamento dell'Unione economica e monetaria, con l'unico vincolo che gli orientamenti di politica economica elaborati dal Consiglio in composizione ristretta siano compatibili con quelli adottati per l'insieme dell'Unione. La cooperazione rafforzata – come dimostra, purtroppo, quanto sta avvenendo per quella sull'imposta sulle transazioni finanziarie – al contrario, è uno strumento che sembra meglio adattarsi a forme di cooperazione in settori limitati tra gruppi di Stati di volta in volta differenti e che, proprio perché pensato come strumento di integrazione *à la carte*, è soggetto a una serie di limiti piuttosto stringenti che tendono a costituire un ostacolo sulla via di un consolidamento della zona euro.

In questo contesto il MFE – e, possibilmente, l'UEF – devono riuscire ad inquadrare la questione della convocazione di una Convenzione con un mandato specifico per sciogliere i nodi dell'unione federale nella più ampia Unione e del funzionamento e del ruolo del Parlamento europeo. E' evidente, infatti, come la mancanza di volontà politica da parte dei governi di sciogliere il nodo più impellente del completamento dell'UEM, rende in questo momento la richiesta della convocazione immediata di tale Convenzione una parola d'ordine poco

incisiva. Compito del MFE è quindi quello di dare credibilità alla battaglia costituente collegandola ai temi urgentemente sul tappeto, e rivendicando quelle risposte a questi ultimi che siano al tempo stesso passaggi della costruzione della Federazione. E' evidente che abbattere il muro della sovranità nazionale sul tema specifico delle risorse dell'eurozona e del loro controllo apre, come effetto, la porta al cantiere costituente vero e proprio. Ed è pertanto altrettanto evidente che il MFE deve riuscire a mantenere l'indicazione dell'obiettivo finale – e a sottolinearne sempre la assoluta necessità insieme al valore anche ideale – proprio mentre è impegnato sulle battaglie concrete contingenti, come è sempre riuscito a fare in passato.

5. Il compito che ci aspetta

Sul piano organizzativo risulta quindi necessario proseguire una fase di mobilitazione che, attraverso i molteplici canali a disposizione a livello italiano ed europeo, riesca a rivolgersi ai nostri interlocutori in maniera efficace sfruttando i nostri punti di forza.

L'esito negativo, in particolare a livello europeo, della mobilitazione dal basso di forze esterne al MFE per la raccolta firme ICE *NewDeal4Europe* – che in Italia, come è tipico del Movimento, ha saputo ottenere buoni consensi a livello della classe politica e della dirigenza del paese, ma non a livello di opinione pubblica – ha confermato quello che già sapevamo, praticamente dall'esito della mobilitazione del Congresso del popolo europeo in poi. IL MFE è un'avanguardia che può esercitare un potere di iniziativa, e che, come la storia del processo di unificazione europea dimostra, incide concretamente nella misura in cui riesce ad essere presente nel processo di formazione della volontà politica dei governi, delle istituzioni nazionali ed europee, dei partiti, delle forze sociali, allo scopo di portarli, e di tenerli, sul terreno strategico della costruzione federale. Per poter far questo, deve saper preservare innanzitutto la sua forza – ossia la sua struttura e presenza, sia sul territorio sia nel tempo – e la sua credibilità, che è culturale, politica ed organizzativa; e questo implica il riuscire a mantenere la lucidità e la chiara coscienza del proprio compito storico.

Il fatto di aver celebrato l'anno scorso i settant'anni di vita non significa, dunque, che la sopravvivenza del MFE, come movimento autonomo del federalismo europeo organizzato e militante, sia garantita. Come spiegava Mario Albertini in una lettera ad Altiero Spinelli nel 1970, "Il nostro compito, è reso difficile dal fatto che non ci basta spiare la debolezza di un potere, e decidere di attaccarlo al momento giusto con il proposito di impadronircene. Le minoranze che [storicamente] hanno conquistato il potere l'hanno preso come minoranze, e hanno ottenuto il controllo della maggioranza con l'uso del potere (dietro lo schermo dei diritti dei cittadini, e del modestissimo grado di partecipazione popolare al governo, anche le democrazie elettorali funzionano in questo modo). Noi dobbiamo invece ogni volta, sulla base di *una situazione, una congiuntura e una leva*, controllare la maggioranza in uno spazio dove non esiste un potere, controllarla in un momento cruciale e per una sola operazione: la costruzione del potere europeo. È questo il senso forte dell'idea che noi dobbiamo esercitare l'iniziativa, e non svolgere l'esecuzione" (si veda in proposito http://www.fondazionealbertini.org/sito/albertini/vol_v/V-1970-16-21-Ad%20Altiero%20Spinelli.pdf).

È questo, in estrema sintesi, il senso di quanto dobbiamo cercare di fare anche nei prossimi mesi ed anni, nell'ambito della prosecuzione della Campagna per la federazione europea, sulla base:

- dello stato cronico di debolezza dell'eurozona per l'assenza di un governo dell'euro (*la situazione*);
- della crisi economica che mette in pericolo la sopravvivenza stessa dell'unione monetaria (*la congiuntura*);
- della necessità, per uscire dall'impasse, di agire sul fronte dell'unione fiscale e della solidarietà (*la leva*).

Lo scopo, come sempre, è quello di incalzare i governi – in particolare, per noi, quello italiano –, i parlamentari nazionali ed europei ed i partiti politici e le forze sociali sul terreno della costruzione dell'unione fiscale in un quadro di ritrovata solidarietà. Le buone analisi e le diagnosi dei rimedi lasciano infatti il tempo che trovano se nel contempo non maturano sul territorio e nella società il consenso ed il sostegno alle politiche di consolidamento dell'unione: avendo come obiettivo la costruzione delle quattro unioni, il superamento delle mere cooperazioni e del coordinamento intergovernativi, secondo un calendario certo. Contribuire a far maturare questo consenso e a non far venir meno l'azione di pressione sulla classe politica è il compito specifico dei federalisti.

Per questo la nuova fase della Campagna, sul piano organizzativo, dovrà partire:

- dall'individuazione dei soggetti su cui esercitare prioritariamente la nostra pressione, ossia le classi politiche nazionali (inclusi i governi) e i parlamentari europei;
- dalla collaborazione tra GFE ed MFE a tutti i livelli, consapevoli che la nostra forza è legata al radicamento e alla presenza delle sezioni sul territorio e alla nostra capacità di rivolgerci alla classe politica e all'opinione pubblica con azioni pubbliche;
- dall'esperienza maturata per coinvolgere la società civile, i semplici cittadini, le amministrazioni locali nelle nostre campagne;
- dalla buona rete di contatti stabiliti con i partiti politici, i parlamentari e le forze sociali nelle azioni JEF-UEF durante e dopo la campagna elettorale europea;
- dal successo, confermato in diverse occasioni, della formula delle periodiche Convenzioni nazionali e regionali sia per sfidare, sia per coinvolgere esponenti della classe politica e delle istituzioni nel processo di formazione della volontà di fare davvero, e non solo a parole, l'Europa;
- dalla capacità di mobilitazione dimostrata dai militanti federalisti in puntuali occasioni in cui è stato necessario organizzare, contando solo sulle proprie forze, incontri a livello europeo (per esempio al Parlamento europeo) o manifestazioni di piazza (a Firenze nel 2013; contro iniziative M5S, oggi);
- dalla confermata forza dimostrata dal Movimento di organizzare raccolte pubbliche, semipubbliche via internet di adesioni su rivendicazioni federaliste da inviare a governo, istituzioni e parlamentari;
- dalla possibilità che ci siamo creati di utilizzare più canali di comunicazione e di intervento con e sul territorio attraverso Consulte per l'Europa, Comitati per la federazione europea, Osservatori, Intergruppi ecc.;
- dall'esperienza rivelatasi utile ed efficace, soprattutto a livello europeo, fatta nell'uso di *Facebook* e *Twitter* per agire ed interagire a livello con la classe politica e l'opinione pubblica.

Sul piano politico, invece, si tratterà, in continuità con le linee guida definite dallo scorso Congresso nazionale e dall'ultimo Congresso europeo, confermate anche nella messa a punto del *Manifesto verso l'Unione federale* da parte dell'ultimo Comitato federale UEF, di predisporre di volta in volta gli strumenti d'azione più opportuni (appelli, slogan, rivendicazioni, interrogazioni

ecc). Esiste un largo consenso su queste linee guida: si tratta di non disperderlo e di rafforzarlo, traducendolo in azioni specifiche che abbiano una valenza strategica per quanto facciamo sia in Italia, sia al di fuori dell'Italia. È a partire da questi dati di fatto che si possono e devono definire, in tutta chiarezza e trasparenza, i passi da compiere per giungere ad una larga condivisione delle cose da fare e delle responsabilità da condividere per gestire questa nuova, ancora una volta decisiva, fase della costruzione europea e della vita del Movimento. Questo è il compito che ci aspetta nell'immediato futuro.

Pavia, dicembre 2014