

Un'Europa federale per lo sviluppo, la pace e la democrazia

Documento pregressuale del MFE Emilia Romagna
(Imola, 21 dicembre 2014)

Il quadro internazionale

Il 2014 è stato caratterizzato da un sensibile peggioramento del quadro internazionale, dovuto all'acutizzarsi di situazioni conflittuali irrisolte e all'insorgere di nuove crisi. Quasi tutti i focolai di tensione sono disposti in prossimità dei confini europei: in maniera clamorosa l'Ucraina, che ha riportato lo spettro della guerra sul nostro continente, ma anche – con un analogo potenziale di destabilizzazione – i Paesi del Nord Africa reduci dalle cosiddette “primavere arabe”, la Siria e, un poco più a Est, l'Iraq, dove con l'impressionante avanzata dell'ISIS e l'estendersi della sua zona di influenza il fondamentalismo islamico sta assumendo sempre più i connotati di una forza organizzata e di una vera e propria minaccia; senza dimenticare il protrarsi indefinito della crisi tra Israele e i Palestinesi, privi ancora oggi di una loro patria.

L'assommarsi di queste crisi ha messo in luce la crescente incapacità degli Stati Uniti di esercitare a livello geopolitico quel ruolo egemonico che dopo il crollo del regime sovietico si erano arrogati. Le pressioni a cui è sottoposto il bilancio federale statunitense, a causa dell'eccessivo debito e di politiche monetarie espansive spinte ormai al limite della sostenibilità per stimolare l'economia nazionale, hanno imposto al governo Obama un rientro delle spese in armamenti che riflette con chiarezza questo arretramento strategico, e che si presta a una lettura tanto più eloquente se comparato con il parallelo potenziamento del budget militare cinese.

Nell'ambito dei rapporti bilaterali fra Europa e Stati Uniti, progetti di apertura dei mercati come il TTIP (Trattato transatlantico sul commercio e gli investimenti) portano in sé benefici potenziali per la crescita delle economie coinvolte, ma implicano altrettanti rischi di destabilizzazione per gli assetti economici e sociali e per la salvaguardia stessa della sovranità europea, che si vedrebbe soggetta ad arbitrati internazionali non sottoposti a un controllo democratico, e andrebbero pertanto gestiti da un governo europeo capace di negoziare su un piano di parità con i suoi interlocutori e di imporre precise condizioni per la tutela dei propri standard; perché l'Europa deve saper innovare senza sacrificare il proprio modello sociale e culturale se non vuole perdere la sfida della globalizzazione.

Imprigionata fra una persistente subalternità agli USA anche in ambiti nei quali essa contrasta palesemente con la tutela dei propri interessi (come nel caso delle relazioni con la Russia) e i processi sempre meno governati a cui si vede esposta, l'Europa – o almeno quella parte di essa ove la consapevolezza della necessità di un'unione politica è più marcata – non ha altra scelta che assumersi al più presto le proprie responsabilità geopolitiche e storiche. L'assenza di una politica estera e di difesa europea sta favorendo lo slittamento dell'ordine internazionale verso scenari di instabilità crescente ed esiti imprevedibili e potenzialmente drammatici. Il vuoto di potere va colmato: ma solo un governo federale europeo può farlo.

Il quadro europeo

A sei anni dallo scoppio della crisi finanziaria l'economia europea non dà segni di miglioramento. L'adozione di strumenti come il Fiscal compact e il Meccanismo europeo di stabilità e ripetuti interventi della BCE hanno permesso finora di scongiurare il rischio di un default degli Stati più fragili dell'Eurozona, ma non hanno innescato alcun processo virtuoso di ripresa economica. Gli spettri della deflazione e della disoccupazione incombono sul continente, rendendo inefficaci anche i tentativi di rientro dai debiti pubblici più gravosi – pagati al prezzo di durissimi sacrifici sociali – e imponendo tagli sempre maggiori alla spesa pubblica a scapito di servizi essenziali come sanità e istruzione.

Il risultato più drammatico di questo progressivo deterioramento del quadro economico e sociale è l'affermarsi di movimenti politici ostili all'Europa e potenzialmente estranei ai principi della democrazia liberale. L'ascesa della Lega e del Movimento 5 Stelle in Italia, dell'UKIP in Inghilterra, del Front National in Francia, di Alternative für Deutschland in Germania non rappresentano soltanto la spia di un disagio, ma una concreta minaccia per il processo di integrazione europeo e per la stessa conservazione dell'UE. Sono una bomba politica a orologeria installata nel cuore stesso del progetto europeo, e suggeriscono, in assenza di iniziative concrete che rilancino il progetto federalista dei Padri fondatori, quale potrebbe essere il suo destino in un futuro anche prossimo.

La BCE sta giocando un ruolo importante nel sostegno dell'economia europea, ma è sempre più chiaro che non può da sola garantirne la stabilità né riavviare il motore dello sviluppo: per questo servono politiche attive volte a promuovere una crescita sostenibile. A sua volta ciò richiede una quantità critica di risorse nuove da investire nei settori strategici dell'economia e un'adeguata capacità di governo per gestire questo sforzo comune. In breve, politiche fiscali europee devono affiancare le politiche di controllo dei bilanci nazionali.

Verso l'Unione fiscale dell'Eurozona

Sotto il profilo economico lo scenario nel 2014 è quindi sostanzialmente lo stesso del 2012, quando la Commissione europea, il Consiglio e la BCE elaborarono la road map delle "Quattro unioni" (bancaria, fiscale, economica e politica). La moneta unica ha dimostrato di non poter reggere agli shock economici senza un governo e un bilancio federali. Fatta l'unione monetaria – e avviato il programma dell'unione bancaria – è ora indispensabile l'unione fiscale come suo naturale completamento. Il presidente della BCE Mario Draghi e il ministro tedesco delle Finanze Wolfgang Schäuble lo hanno riconosciuto da tempo e non perdono l'occasione per ribadirlo. I federalisti hanno perciò dei potenti alleati in questa rivendicazione, la cui correttezza sembra incontestabile.

Ma “unione” non significa semplice “cooperazione”. Il concetto di “unione fiscale” non può esaurirsi nell’idea, pur importante, di un’armonizzazione dei regimi fiscali nazionali: deve concretizzarsi in un bilancio federale dell’Eurozona alimentato da risorse proprie, ossia con una capacità autonoma di prelievo fiscale, di spesa e di debito. Solo questo passo potrà fornire una garanzia efficace ai debiti sovrani e mettere definitivamente in sicurezza l’euro. E se vogliamo che i capitali privati riprendano a giocare il loro ruolo nell’economia europea nulla di meno potrà bastare per attivarli.

Soltanto un’Europa capace di promuovere concretamente lo sviluppo sociale ed economico potrà riconquistare la fiducia dei suoi cittadini e togliere vigore alle tendenze politiche che minacciano di disgregarla, mettendo in discussione valori acquisiti come la stessa libera circolazione delle persone all’interno dell’Unione; per ottenerla è imprescindibile conseguire nel più breve tempo possibile una vera unione fiscale, e per questo l’obiettivo dei federalisti in questa fase storica resta la creazione di un bilancio della zona euro al servizio dello sviluppo.

Un vero New Deal per l’Europa

Il Movimento Federalista Europeo dell’Emilia Romagna accoglie con favore l’iniziativa della Commissione Juncker per un piano europeo di investimenti strategici, ma non può evitare di constatarne l’inadeguatezza. I suoi difetti si compendiano da un lato nel sostanziale volontarismo a cui è improntata (l’illusione che gli Stati membri dell’UE siano disposti a contribuire nella misura necessaria agli investimenti), dall’altro nel modo in cui essa tace sulla necessità di un’unione fiscale europea. Al momento il progetto Juncker può essere visto più come una scommessa che come un piano vero e proprio, e può anche essere interpretato come un’accurata elusione del tema fondamentale. Queste caratteristiche gli tolgono solidità e ne limitano le prospettive.

La solidarietà fra Stati europei non può essere genericamente invocata, dev’essere resa concretamente possibile da politiche adeguate. L’unione di bilancio è l’unica politica che può riuscirvi, ed è pertanto il vero banco di prova per governi che si dicono solidali mentre continuano a fuggire le responsabilità di una solidarietà effettiva. Senza la messa in comune di risorse significative l’Unione europea è solo un’espressione retorica. I federalisti chiedono che essa diventi una realtà viva e tangibile, e sono consapevoli che ciò non potrà realizzarsi se non nell’ambito dei Paesi che condividono – o intendono condividere – la moneta unica.

Il federalisti emiliano-romagnoli sono fermi nel precisare che un vero piano di sviluppo europeo richiede un bilancio federale. Il primo passo per arrivarci può essere, come suggerito dal progetto Juncker, un Fondo europeo ad hoc per lo sviluppo; ma è indispensabile che esso si doti subito di risorse proprie, svincolandosi dal controllo dei governi. Da questo punto di vista i proventi della Tassa sulle transazioni finanziarie su cui 11 Paesi stanno già trovando un accordo può costituire l’embrione di una capacità fiscale autonoma in capo all’Eurozona, purché non vengano destinati ai rispettivi bilanci nazionali ma confluiscono nel Fondo europeo per gli investimenti strategici.

Al tempo stesso – e con la stessa evidenza con cui nel 1951 apparve chiaro a Spinelli e De Gasperi che la creazione di una difesa europea non poteva prescindere dalla costituzione di una comunità politica, cioè federale e democratica, degli Stati coinvolti – dev’essere chiaro che un bilancio federale con una capacità fiscale non può essere controllato da un’autorità che non abbia sufficiente legittimità democratica. È infatti impensabile che uno strumento dotato di un simile potere venga gestito da un’autorità tecnica europea controllata da governi che agiscono secondo la logica opaca e partigiana del confronto diplomatico, e che non devono risponderne direttamente a un Parlamento europeo.

“No taxation without representation”: come in ogni democrazia liberale, anche nell’Eurozona il bilancio dovrà essere gestito da un governo politico federale, e votato e controllato da un parlamento sovranazionale pienamente sovrano. Questo significa che la creazione di un’unione fiscale effettiva tra i Paesi della zona euro dovrà essere accompagnata da una riforma istituzionale che dia a quest’ultima un assetto pienamente federale, con un Tesoro responsabile davanti a un Parlamento (composto, ad esempio, dagli eurodeputati della zona euro). L’unione fiscale dev’essere accompagnata dall’unione politica: il programma delle “quattro unioni” presentato nel 2012 da Commissione, Consiglio europeo e BCE chiede di essere realizzato senza ulteriori dilazioni.

Una nuova Costituente europea

L’unica strada possibile per attuare un’efficace politica di sviluppo in Europa implica perciò l’istituzione di un bilancio federale per l’Eurozona, un Tesoro federale per gestirlo e un Parlamento sovrano che lo controlli, e richiede un superamento del quadro istituzionale mediante una revisione dei Trattati europei e la redazione di un nuovo Trattato. L’Europa deve affrettarsi a riaprire il cantiere istituzionale.

Poiché un simile trasferimento di poteri e risorse alle istituzioni europee richiede un coinvolgimento il più possibile diretto dei cittadini, il ruolo dei parlamentari europei in questa fase resta fondamentale. La legislatura 2014-2019 dovrà essere costituente, per garantire che la creazione di un’Eurozona federale all’interno dell’UE sia fondata sulla base di una forte legittimazione popolare.

I federalisti chiedono ai deputati dell’Eurozona nel Parlamento europeo di assumersi la responsabilità di portare i Paesi dell’euro verso un assetto autenticamente federale, e si impegnano a spronarli e affiancarli in questo lavoro in vista del comune obiettivo. I parlamentari europei dell’Eurozona, riprendendo il progetto originario di Altiero Spinelli dei primi anni Ottanta, dovranno dar vita a un’assemblea di carattere costituente con l’impegno di redigere entro la prossima scadenza elettorale del 2018 una bozza di Costituzione che istituisca un’Eurozona federata e regoli i rapporti del nuovo organismo politico con l’UE.

Questo progetto dovrà essere ratificato con un referendum paneuropeo nei Paesi aderenti e con la clausola che la Costituzione entri in vigore una volta ratificata dalla maggioranza degli Stati, purché rappresentativa della maggioranza dei cittadini.

Il nuovo Trattato che uscirà dall’Assemblea costituente dovrà dare all’Eurozona federata una capacità di azione verso l’esterno, attribuendo alla Federazione un’effettiva sovranità

per quanto attiene alla politica estera e di difesa e prevedendo la costituzione di un esercito europeo. Il governo federale dovrà comprendere un ministro degli Esteri e un ministro della Difesa e il bilancio federale dovrà essere dotato di capitoli di spesa per le rispettive politiche.

Una politica estera europea sarà necessaria anche per gestire e contenere il fenomeno dell'immigrazione di massa dall'Africa e dal Vicino Oriente, avviando rapporti di cooperazione politica ed economica con i Paesi di origine volti a innescarvi processi di sviluppo economico e sociale. Il fenomeno dell'immigrazione è un classico esempio di processo transnazionale che, se gestito male o non gestito affatto, può avere un effetto disgregatore sul tessuto politico e sociale degli Stati ospiti, favorendo l'ascesa di movimenti populistici e xenofobi.

La Federazione europea e l'UE

Dal momento che le stesse competenze non possono essere esercitate simultaneamente in diversi contesti istituzionali, l'approfondimento istituzionale dell'Eurozona dovrà probabilmente accompagnarsi a un corrispondente, temporaneo indebolimento dell'UE, nel quale sia previsto da un lato il rimpatrio di alcune competenze da parte di Stati membri come la Gran Bretagna e dall'altro l'ingresso di altri Stati, pronti per l'integrazione economica ma non ancora maturi per un'unione politica.

Nel complesso sembra realistico prevedere un'UE trasformata in un mercato integrato nel quale agisca un'Eurozona federata aperta all'adesione di tutti i Paesi che saranno interessati a entrarvi. Tale area economicamente integrata potrà a sua volta intensificare i rapporti di partenariato con altri Paesi (come Stati Uniti, Russia, Paesi del Mediterraneo) e procedere così verso la creazione di un mercato unico su scala intercontinentale, premessa per maggiori sforzi di integrazione economica e politica nel medio e lungo termine, mentre la Federazione europea potrà contribuire a riformare le Nazioni Unite in senso federale e democratico e rafforzarne il potere di intervento nei confronti delle crisi internazionali, e infine rappresentare, per altre aree del globo, il modello del superamento della divisione in Stati nazionali sovrani.

Obiettivi e azioni del MFE nel prossimo biennio

Per avere in Europa una politica di sviluppo serve una fiscalità federale; ma una fiscalità federale è inconcepibile senza un controllo democratico allo stesso livello: pertanto le quattro unioni (bancaria, fiscale, economica e politica) devono essere realizzate insieme, e per farlo occorre una costituente. Da questo quadro è possibile dedurre una linea d'azione per i federalisti.

L'inadeguatezza del piano di investimenti proposto dalla Commissione europea, ormai evidente alla maggior parte degli osservatori, offre ai federalisti l'occasione per porre con forza la questione delle risorse proprie, unico strumento che può garantire quelle politiche di sviluppo economico e sociale che gli Stati da soli non sono in grado di promuovere.

Nell'immediato la richiesta di associare i proventi di una tassa federale sulle transazioni finanziarie – estesa ai Paesi dell'Eurozona – a un Fondo europeo per lo sviluppo può essere una tattica efficace per scardinare la struttura intergovernativa della fiscalità comunitaria e creare i presupposti per un bilancio autonomo della zona euro.

Ma l'obiettivo centrale dei federalisti e la ragion d'essere del MFE sono e restano la fondazione della Federazione europea, obiettivo che oggi ha un senso solo se pone l'accento sulla possibilità di realizzare le quattro unioni (compresa quella politica) nel quadro dei Paesi che condividono o intendono condividere l'euro. Le contraddizioni attuali e potenziali in cui si trovano i governi e l'intera classe politica europea – l'incapacità di fronteggiare le crisi economiche, sociali e internazionali con strumenti di cooperazione intergovernativa o comunitaristica, senza cioè affrontare il tema della cessione della sovranità, e l'inaffidabilità di un'eventuale fiscalità federale senza un controllo democratico allo stesso livello – offrono ai federalisti un campo d'azione importante. Si tratta di esercitare ogni possibile pressione sugli interlocutori strategici (governi, parlamentari europei, partiti) con azioni mirate che si collochino nel quadro della campagna per la Federazione europea già avviata a livello nazionale ed europeo.

In particolare vanno incalzati i membri del PE, spingendo i più volenterosi ad assumere l'iniziativa e fare ciò che fece Altiero Spinelli nei primi anni Ottanta: dare vita a un gruppo che punti a raccogliere intorno a un progetto di costituzione federale la maggioranza dei parlamentari della zona euro, pur tenendo aperta la porta anche ai parlamentari di quei Paesi che non sono ostili al progetto delle quattro unioni. In questa lotta il MFE dovrà agire di concerto e proporre azioni comuni con le organizzazioni federaliste di Francia e Germania e in particolare con l'UEF.

Sappiamo che i governi sono al tempo stesso "ostacolo e mezzo ineludibile" per la fondazione del potere federale europeo; tra di essi il MFE dovrà incalzare in particolare quello italiano, sia perché più soggetto di altri alle contraddizioni e alle limitazioni dell'attuale politica europea, sia in relazione al ruolo storico che ha potuto svolgere in passato come catalizzatore di un'azione comune con alcuni leader di Francia e Germania (ad esempio nelle battaglie per la CED/CEP, l'elezione diretta del Parlamento europeo, lo SME e la moneta unica).

Se il governo italiano proponesse ai governi francese e tedesco la firma di un impegno ufficiale a concludere entro il 2018 le quattro unioni, e nel contempo i tre governi invitassero i propri parlamentari europei ad attivarsi per redigere un progetto preconstituente prima della fine della corrente legislatura, l'effetto a livello mondiale di questi semplici annunci sarebbe enorme e proietterebbe sull'Europa anche l'attenzione dei mercati, che troverebbero finalmente un progetto di rilancio non solo economico ma anche politico tale da giustificare quegli investimenti che le attuali modestissime politiche europee non riescono a mobilitare.

Al Comitato Centrale che sarà eletto al Congresso di Ancona dovrà essere quindi assegnato il mandato di predisporre una serie di azioni indirizzate verso i governi (in primis quello italiano) e verso i parlamentari europei, per concretizzare – nel quadro di un'ampia e rinnovata campagna per la Federazione europea – un'efficace strategia che sfrutti appieno le contraddizioni in cui le politiche nazionali ed europee si stanno dibattendo.