

L'Europa federale

Pier Virgilio Dastoli

A partire dalla fine della Seconda guerra mondiale si sono sviluppate tre visioni o vie differenti dell'unificazione europea con l'obiettivo di garantire una collaborazione pacifica fra i paesi europei offrendo ai loro popoli nello stesso tempo uno sviluppo armonioso, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta e un miglioramento del tenore di vita:

- La via comunitaria o meglio di un'unione sempre più stretta per consentire un graduale trasferimento di compiti dagli Stati nazionali alla Comunità nella prospettiva di realizzare la finalità federale dell'integrazione europea (Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950 ispirata da Jean Monnet).
- La via confederale o meglio una collaborazione permanente fra Stati sovrani non solo nei settori economici e sociali ma anche in quelli della sicurezza e della difesa con l'obiettivo di garantire l'indipendenza dell'Europa prima occidentale e poi anche orientale (Charles de Gaulle).
- La via federalista con la creazione di un'entità politica sovranazionale attraverso un processo democratico-costituente per attribuire al livello federale le sole competenze necessarie per realizzare dei compiti che non avrebbero potuto essere realizzati in modo soddisfacente dagli Stati membri presi isolatamente (Altiero Spinelli).

Contrariamente ad un'opinione diffusa l'obiettivo principale di ciascuna di queste tre visioni era politico prima che economico e gli strumenti (o l'ingegneria) delle istituzioni era al servizio o meglio era strumentale al raggiungimento dell'obiettivo politico.

A partire da quel momento e fino ad oggi il processo di integrazione europea si è sviluppato usando ciascuna delle tre visioni, con una prevalenza per oltre cinquanta anni della via comunitaria lasciando alla via confederale prevalentemente la dimensione della politica estera, della sicurezza e della

difesa e scegliendo la via federale quando il raggiungimento di un obiettivo non era possibile attraverso la via comunitaria o confederale come nella dimensione del primato del diritto europeo (la Corte) della democrazia europea (il Parlamento) e della moneta (la BCE).

Durante tutti questi anni si sono andati consolidando cinque elementi essenziali e irreversibili della costruzione europea:

- La formazione progressiva della coscienza di far parte di una comunità di valori che ci distingue da altre comunità nel mondo.
- La realizzazione di un patrimonio giuridico comune (il cosiddetto *acquis communautaire*) che incide ormai sul 60-70% delle legislazioni nazionali sia direttamente attraverso i regolamenti che indirettamente attraverso le direttive.
- La formazione di quello che potremmo chiamare un “federalismo giudiziario” con una crescente applicazione a livello nazionale della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea come primaria fonte del diritto.
- La ricerca costante di soluzioni europee a problemi comuni anche se la scelta della via confederale ha mostrato ogni volta che il risultato di questa scelta è stato *too late* e *too little*.
- *Last but not least* il fatto che, dopo la *Brexit*, il numero delle cittadine e dei cittadini che considera come possibile o auspicabile l’uscita del suo paese dall’Unione europea è drasticamente diminuito. Fra queste cittadine e questi cittadini una parte prevalente appartiene alla generazione più giovane per la quale la dimensione europea appartiene in modo naturale al loro modo di pensare.

Anche nella vicenda della lotta al coronavirus abbiamo inizialmente assistito al tentativo di dare la prevalenza alla via confederale con la conseguenza che sono prevalsi egoismi e diffidenze progressivamente sostituiti da strumenti comunitari (Bei, Sure) o per ora confederali (Mes) o infine federali (Bce), che hanno infine indotto il Consiglio europeo a dare mandato a una istituzione comunitaria (la Commissione) e non a un organismo confederale (l’Eurogruppo) per istruire il dossier di uno strumento comunitario (lo *European Recovery Plan* o *Next Generation EU*), fondato su

debito pubblico europeo e agganciato a un bilancio comune (più strumento pre-federale che comunitario).

Il progetto euro-unitario non è (ancora?) fallito perché si è sviluppato nel corso degli anni nel patrimonio di realizzazioni che garantiscono beni comuni non garantiti dagli Stati nazionali ciascuno per sé, da una Carta dei diritti fondamentali che è il testo più avanzato a livello mondiale di protezione dei diritti avendo superato nella sua applicazione giurisdizionale e nella sua interpretazione i limiti indicati nel suo articolo 51.

Le sfide a cui è chiamata l'Unione europea nel mondo globalizzato, i rischi geopolitici, la messa in discussione del multilateralismo, l'indebolimento dei valori della democrazia e del rispetto della persona umana in altre aree del pianeta hanno riaperto il dibattito sul futuro del progetto europeo e di un modello di civiltà che appare ancora oggi il più avanzato a livello internazionale.

Il successo del progetto europeo, nel senso della realizzazione della sua finalità federale che Jean Monnet volle iscrivere nella Dichiarazione Schuman del 1950 sostituendola al concetto di sopranazionalità, non è garantito perché ogni costruzione umana può fallire. Il successo potrà essere garantito da alcuni atti essenziali che potrei qui sintetizzare in tre aspetti:

- La “riscoperta” da parte delle tre principali culture politiche europee (cristianesimo, socialismo e liberalismo), a cui aggiungo quella ambientalista, della loro dimensione transnazionale (universalismo, internazionalismo e cosmopolitismo).
- La consapevolezza da parte delle giovanissime generazioni (la *post-millennium generation*), che hanno scoperto i rischi del degrado del pianeta, che le loro proteste debbono tradursi in un impegno collettivo europeo.
- La rivendicazione da parte del Parlamento europeo del ruolo sostanzialmente costituente verso cui fu spinto da Altiero Spinelli il 9 luglio 1980.

Un *ethos* comune e una *koinè* culturale si sono sviluppate intorno alla comunità di diritto e la *koinè* politica si è sviluppata dal 1979 intorno alle elezioni europee e all'embrione dei partiti politici europei insieme al dialogo con i parlamenti nazionali e all'estensione di una rete sempre più ampia di

organizzazioni della società civile europea intorno alle politiche comuni e dunque al di là dell'*homo oeconomicus*.

Se *homo oeconomicus* vuol dire razionalità, la razionalità deve spingerlo a condividere la ragione della dimensione europea contro l'irrazionalità del nazionalismo.

Ciò naturalmente non basta se non ci sarà una nuova partenza o non si avvierà una iniziativa – che noi federalisti riteniamo debba essere costituente.

Nelle relazioni politiche fra le comunità c'è una sola risposta possibile alla seguente domanda: “Come affrontare problemi comuni che esigono una soluzione comune, complessa e ormai permanente?”.

La risposta è semplice: bisogna affidare il compito di affrontare il problema comune a un potere comune.

Questo potere può nascere dal fatto che qualcuno si impone agli altri perché è il più forte.

È la risposta imperiale o egemonica.

Ma questo potere può nascere dal libero consenso fra partner che decidono di creare un potere comune, parallelo al proprio potere, dotato di procedure proprie per la formazione del consenso e delle politiche da sviluppare, alle quali talune competenze limitate vengono trasferite.

Questa è la risposta federale.

Il 14 febbraio 1984 veniva approvato a Strasburgo a larga maggioranza il Progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea (Progetto Spinelli). L'Unione europea è stata istituita con il Trattato di Maastricht del 1992 (entrato in vigore nel 1993) ma, nonostante le successive modifiche di Amsterdam (1999), Nizza (2003) e Lisbona (2009) con una cadenza di sei anni fra un trattato e l'altro, è ancora largamente imperfetta.

Per perfezionarla è necessario trasformarla in una comunità federale attribuendole competenze a dimensione transnazionale, darle una capacità fiscale autonoma, completarne la dimensione democratica, creare un sistema federale con un governo dotato di poteri limitati ma reali, superare il metodo confederale con l'eliminazione del voto all'unanimità e darle gli strumenti per essere un attore internazionale.

Per far questo ci vuole un nuovo trattato globale e coerente di natura costituzionale che sostituisca il trattato di Lisbona dopo undici anni dalla sua entrata vigore.

L'unica istituzione che ha la legittimità sostanziale e la capacità politica per elaborarlo e adottarlo è il Parlamento europeo, che deve agire affinché il nuovo trattato diventi il tema centrale delle elezioni europee nel maggio 2024 come occasione di democrazia partecipativa per promuovere un referendum paneuropeo.