

L'integrazione europea

Il processo di integrazione europea è il risultato delle risposte incomplete ed insufficienti che, negli ultimi settant'anni, le classi politiche dei paesi europei hanno dato ai problemi, spesso drammatici, posti dal crollo del sistema europeo degli Stati conseguente alla seconda guerra mondiale e dalla crisi degli Stati nazionali come quadro della convivenza e della crescita civile ed economica dell'Europa, con l'obiettivo di raggiungere, in un futuro indefinito, la Federazione europea.

La crisi dello Stato nazionale

Certamente, durante il XVIII e il XIX secolo, gli Stati nazionali hanno costituito il quadro nel quale, con la prima rivoluzione industriale, si è potuta realizzare l'integrazione dei rapporti sociali ed economici all'interno dei singoli Stati ed hanno potuto esprimersi, seppure in modo parziale, le grandi ideologie del liberalismo, della democrazia e del socialismo. Per contro, il crescente accentramento degli Stati nazionali ed il sempre più stretto controllo di tutte le attività economiche e sociali imposti dalla necessità di fronteggiare il costante pericolo di guerra con gli Stati confinanti, giunti al loro parossismo con il nazi-fascismo, hanno progressivamente soffocato lo sviluppo delle società europee, innescando una serie di crisi che hanno portato alle catastrofi della prima e della seconda guerra mondiale.

Se nella seconda metà dell'800 e nei primi decenni del '900 l'idea di una Federazione europea come unico strumento possibile per superare i limiti degli Stati nazionali ha rappresentato, in assenza delle condizioni politiche per la sua realizzazione, una aspirazione ideale priva di sbocchi concreti, il dramma del nazi-fascismo e gli esiti disastrosi della seconda guerra mondiale hanno creato le condizioni perché questi ideali divenissero obiettivi politici a pieno titolo. Di questa possibilità, già durante la seconda guerra mondiale, si sono resi conto, sia pure con chiarezza diversa, tutti i movimenti della Resistenza. Il più lucido documento di questo periodo è senza dubbio il *Manifesto di Ventotene*, redatto nel 1941 da Altiero Spinelli

ed Ernesto Rossi nel confino di Ventotene.

Ma la speranza che la fine della guerra portasse con sé la nascita della Federazione

A. SPINELLI E E. ROSSI
LA NUOVA LINEA DI DIVISIONE TRA
CONSERVAZIONE E PROGRESSO

La linea di divisione fra partiti progressisti e partiti reazionari cade perciò ormai non lungo la linea formale della maggiore o minore democrazia, del maggiore o minore socialismo da istituire, ma lungo la sostanziale nuovissima linea che separa quelli che concepiscono ancora come fine essenziale della lotta la conquista del potere politico nazionale e quelli che vedranno finalmente come compito centrale la creazione di un solido Stato internazionale, che indirizzeranno verso questo scopo le forze popolari e, anche conquistato il potere nazionale, lo adopereranno prima di tutto come strumento per realizzare l'unità internazionale.

MANIFESTO DI VENTOTENE, 1941

è naufragata contro le scelte delle potenze vincitrici della guerra, che hanno reintegrato gli Stati nazionali europei nella loro fittizia sovranità, con l'eccezione della Germania, suddivisa in quattro zone di occupazione, ciascuna assegnata ad uno dei vincitori.

Il Piano Marshall, l'OECE e il Consiglio d'Europa

Questa situazione creava nell'Europa devastata, divisa e impotente, un vuoto di potere che, al delinarsi del contrasto USA-URSS, doveva essere colmato. Mentre l'Europa centro-orientale cadeva sotto il controllo dell'URSS, gli USA, preoccupati della debolezza economica e della divisione dell'Europa, lanciavano, nel 1947, il Piano Marshall, uno straordinario piano di aiuti economici dati all'Europa nel suo insieme, che gli Stati avrebbero dovuto ripartire attraverso istituzioni comuni sulla base di una politica di rinascita economica elaborata in comune. L'iniziativa americana rinnovò le speranze dei federalisti europei di giungere rapidamente alla Federazione europea, ma

i 16 Stati dell'Europa occidentale che aderirono al Piano si limitarono a dar vita, nel 1948, a un organismo intergovernativo, l'OECE (*Organization for Economic Cooperation in Europe*, trasformata, a partire dal 1961, nell'OCSE, Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) che si limitò a distribuire gli aiuti sulla base di progetti nazionali. L'anno seguente l'OECE fu affiancata dal Consiglio d'Europa (inizialmente tra 8 Stati dell'Europa occidentale, andato incontro a successivi ampliamenti fino ad includere, dal 1989, al crollo dell'URSS, anche i paesi dell'Europa centro-orientale). Esso era un'organizzazione intergovernativa, con il compito di promuovere la democrazia e i diritti umani in Europa attraverso raccomandazioni non vincolanti rivolte agli Stati membri. Nel 1950 alle organizzazioni europee si aggiunse l'Unione europea dei pagamenti (UEP), con la funzione di assicurare un sistema di pagamenti multilaterali tra Stati.

La guerra fredda e le Comunità europee

Lo scoppio della guerra fredda portò, alla fine del 1949, alla creazione della Repubblica Democratica Tedesca – DDR – nella zona di occupazione russa e della Repubblica Federale di Germania nelle zone di occupazione statunitense, inglese e francese, alla stipula, tra i paesi occidentali, del Patto Atlantico, alla creazione della sua organizzazione militare, la NATO, e rese indispensabile per l'Occidente il rafforzamento della Germania e il ricorso alle sue materie prime e alle sue risorse industriali. In particolare, il problema del controllo dell'industria mineraria e siderurgica della Ruhr suscitò forti tensioni soprattutto da parte della Francia, preoccupata dalla rinascita economica e politica della Germania. La via d'uscita dallo stallo creatosi fu indicata, nel maggio del 1950, da Jean Monnet, che indirizzò al Ministro degli esteri francese, Schuman, il famoso memorandum con il quale si proponeva l'istituzione di una Comunità supranazionale che gestisse le risorse minerarie ed industriali dei paesi che ne avrebbero fatto parte (e non solo quelle tedesche), sotto la

guida di un'Alta Autorità, di un Consiglio di ministri nazionali deliberante all'unanimità, di un'Assemblea parlamentare consultiva formata da membri dei parlamenti nazionali e dotata di una Corte di Giustizia: la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, CECA. La proposta fu accolta da Schuman, (che la rese pubblica con la dichiarazione del 9 maggio 1950), aprendola a tutti gli Stati del Consiglio d'Europa. Tuttavia solo Francia, Germania, Italia, Belgio, Olanda e Lussemburgo l'accettarono, mentre la Gran Bretagna (preoccupata di mantenere i sui legami privilegiati con il Commonwealth), i paesi scandinavi, la Svizzera e l'Austria decisero

J. MONNET

SCEGLIERE L'OBIETTIVO DA RAGGIUNGERE

Nella situazione attuale del mondo, da qualunque parte ci si volga non si incontrano che dei vicoli ciechi, sia che si tratti della rassegnazione crescente ad una guerra ritenuta inevitabile, del problema della Germania, della continuazione del risollevarsi francese, dell'organizzazione dell'Europa, o del posto stesso della Francia nell'Europa e nel mondo.

Da una situazione simile si può uscire in un solo modo: con una azione concreta e risoluta su un punto limitato ma decisivo, che provochi un cambiamento fondamentale su questo punto e modifichi progressivamente i termini stessi dell'insieme dei problemi....

MEMORANDUM AL GOVERNO FRANCESE, 1950

di non aderire. La CECA fu costituita nel 1951 ed entrò in funzione nel 1952. Iniziava così l'approccio funzionalistico all'integrazione europea, il metodo che ha permesso agli Stati europei di realizzare avanzamenti parziali nel processo di integrazione tampinando, attraverso la collaborazione, problemi altrimenti irresolubili, ma conservando formalmente la loro sovranità e lasciando quindi aperte o addirittura generando contraddizioni che avrebbero richiesto successivi sviluppi del processo.

La CED e il primo tentativo di fondare uno Stato federale europeo

All'inizio degli anni '50, l'acuirsi della guerra fredda e lo scoppio della guerra di Corea portarono drammaticamente alla ribalta il problema della difesa europea e la necessità di riarmare la Germania, avam-

posto occidentale nei confronti dei paesi comunisti. Di fronte alla proposta USA di procedere nel quadro della NATO e al deciso rifiuto della Francia, che non era disposta ad accettare la rinascita di un esercito tedesco, Monnet, con l'accordo del Presidente USA Eisenhower, convinse il Primo ministro francese Pleven a lanciare la proposta di creare un esercito europeo nel quadro di una Comunità europea di difesa (CED), strutturata a somiglianza della CECA. La contraddizione di un esercito europeo senza uno Stato europeo (e quindi inevitabilmente destinato ad essere controllato dagli USA) offrì ad Altiero Spinelli lo spunto per presentare al Primo ministro italiano, De Gasperi, un memorandum nel quale si evidenziava la necessità di affiancare alla Comunità di difesa una Comunità politica che fosse responsabile dell'esercito. De Gasperi ne fu convinto ed ottenne che fosse inserita nel Trattato della CED la Comunità politica europea (CEP), la redazione del cui statuto fu affidata all'assemblea parlamentare della CECA, appena costituita, integrata da alcuni parlamentari nazionali e denominata "Assemblea ad hoc". Sebbene incompleta, la CEP avrebbe rappresentato un embrione di Stato federale europeo, dotato di un Parlamento eletto direttamente e di un embrione di governo. Il Trattato istitutivo della CED fu firmato nel 1952 e subito ratificato da Germania, Belgio, Olanda e Lussemburgo; l'Italia e la Francia temporeggiarono e nel 1954, quando, con la morte di Stalin, la minaccia russa sembrò attenuarsi, l'Assemblea nazionale francese ne bocciò la ratifica. Insieme alla CED, cadde quindi anche il progetto della CEP.

Il Mercato comune e il "miracolo economico" europeo

Sull'onda della delusione per la caduta della CED, la Conferenza dei ministri degli esteri dei sei paesi della CECA, nel 1955, a Messina, incaricò il ministro degli esteri belga, Paul-Henri Spaak, di elaborare un piano per la creazione di una Comunità economica e di una Comunità per l'energia atomica, che, nelle aspettative dei politici, attraverso la graduale integrazione delle economie dei Sei, avrebbero creato le condizioni per l'unificazione politica dell'Europa. Si giunse così ai Trattati che istituivano la Comunità economica europea (CEE, il cosiddetto "Mercato comune", o MEC) e la Comunità europea per l'energia atomica (Euratom) sottoscritti nel 1957 a Roma ed entrati in vigore nel 1958. Le due nuove Co-

munità avrebbero condiviso con la CECA sia l'Assemblea parlamentare consultiva (che in futuro avrebbe dovuto essere eletta a suffragio universale) sia la Corte di Giustizia e sarebbero state guidate ciascuna da un Consiglio dei ministri nazionali deliberante all'unanimità e da una Commissione, alla quale erano però attribuiti minori poteri rispetto all'alta Autorità della CECA.

Attraverso un periodo transitorio di 10 anni, con la graduale abolizione dei dazi interni e l'istituzione di una tariffa doganale esterna comune, si sarebbe dovuto arrivare all'unione doganale, alla libera circolazione tra i Sei di beni, servizi, capitali e persone e alla piena integrazione delle loro economie con la formulazione di politiche comuni. In realtà la sola ad essere attivata fu la politica

L. EINAUDI

L'URGENZA DELL'UNIONE

Nella vita delle nazioni di solito l'errore di non saper cogliere l'attimo fuggente è irreparabile. La necessità di unificare l'Europa è evidente. Gli Stati esistenti sono polvere senza sostanza. Nessuno di essi è in grado di sostenere una difesa autonoma. Solo l'unione può farli durare. Il problema non è fra l'indipendenza e l'unione, è fra l'essere uniti o scomparire. Le esitazioni e le discordie degli Stati italiani alla fine del quattrocento costarono agli italiani la perdita dell'indipendenza lungo tre secoli; e il tempo della decisione, allora, durò forse pochi mesi. Il tempo propizio per l'unione europea è ora soltanto quello durante il quale dureranno (...) i medesimi ideali di libertà. Siamo sicuri che i fattori avversi agli ideali di libertà non acquistino inopinatamente forza sufficiente ad impedire l'unione (...) ? Esisterà ancora un territorio italiano; non più una nazione, destinata a vivere come unità spirituale e morale solo a patto di rinunciare ad una assurda indipendenza militare ed economica.

LO SCRITTOIO DEL PRESIDENTE, 1954

agricola comune (PAC), finanziata da fondi europei, con l'obiettivo dell'autosufficienza alimentare dell'Europa.

La realizzazione delle prime tappe del MEC permise una rapida espansione delle economie dei Sei, rafforzando di fatto gli Stati nazionali e mettendo temporaneamente in secondo piano il problema dell'unificazione politica. Le tre Comunità furono fuse in un'unica organizzazione nel 1967.

In risposta alla nascita della CEE, i

paesi che non avevano partecipato fin dall'inizio al processo di integrazione diedero vita nel 1960 ad una struttura molto meno ambiziosa, l'Associazione europea di libero scambio (EFTA, *European Free-Trade Association*), che comprendeva Austria, Danimarca, Norvegia, Portogallo, Svezia, Svizzera e Regno Unito. Ma il successo del MEC, da un lato, e la speranza di rallentare il progresso verso una vera unione economico-monetaria agendo dall'interno dall'altro spinsero la Gran Bretagna ad avanzare, nel 1961, la richiesta di entrare nella CEE. I negoziati per l'allagamento furono inizialmente bloccati dal veto della Francia del generale De Gaulle, ma, ripresi alla sua caduta, portarono nel 1973 all'ingresso nella Comunità europea di Gran Bretagna, Danimarca, ed Irlanda.

La crisi del Mercato comune, l'elezione diretta del Parlamento europeo e il Sistema monetario europeo

La caduta della CED ebbe ripercussioni anche tra i federalisti europei, che si divisero. Mentre le organizzazioni più moderate (riunite nella *Action européenne fédéraliste*) continuarono a sostenere l'azione dei governi e le Comunità europee, le più rigorose diedero vita, sotto la guida di Spinelli e di Albertini, alla prima organizzazione politica sovranazionale in Europa (il *Mouvement fédéraliste européen*, i cui organi erano eletti da un congresso di delegati delle sezioni locali, senza l'intermediazione delle organizzazioni nazionali). Essa, ritenendo la fondazione dello Stato europeo impossibile senza l'espressione del potere costituente del popolo, nella seconda metà degli '50 e nei primi anni '60 diede vita ad azioni di mobilitazione popolare (il Congresso del popolo europeo e il Censimento volontario del popolo federale europeo) che, criticando le Comunità in quanto strumenti incapaci di raggiungere l'obiettivo della federazione, miravano a creare tra i cittadini la consapevolezza della necessità di convocare una Assemblea costituente europea.

Negli anni '60, con l'avvicinarsi della fine del periodo transitorio del Mercato comune, si trattava di passare da un'integrazione economica negativa (l'eliminazione degli ostacoli alle libertà di movimento) allo sviluppo di un'integrazione positiva (cioè delle politiche pubbliche europee necessarie per affrontare gli squilibri regionali, sociali e settoriali che gli automatismi di mercato non sono in grado di correggere)

e di affrontare i problemi posti da un mercato sempre più integrato ma con 9 monete diverse. Il disordine monetario internazionale e il fatto che gli Stati nazionali utilizzassero la leva monetaria non solo in modo sconsiderato, ma addirittura in competizione tra di loro, creava ulteriori difficoltà al processo di integrazione. Le deboli istituzioni della Comunità apparivano vieppiù incapaci di gestire la situazione e di superare le resistenze ed i veti incrociati degli Stati nazionali. Sul piano monetario, il tentativo di stabilizzare le monete europee attraverso il cosiddetto "serpente monetario" (accordo che permetteva solo limitate oscillazioni dei cambi tra le monete europee e con il dollaro) si rivelò rapidamente un fallimento.

Di fronte alla situazione di stallo che si andava creando, i federalisti italiani, sotto la guida di Mario Albertini, adottarono una nuova strategia: quella del "gradualismo costituzionale", basata sull'idea di spingere i governi nazionali ad adottare riforme istituzionali europee che, rafforzando un limitato aspetto istituzionale dell'Europa, creassero contraddizioni che avrebbero imposto nuovi progressi istituzionali. Il primo passo in questa direzione fu individuato nell'elezione diretta a suffragio universale del Parlamento europeo come la via per permettere alla volontà popolare di inserirsi nel processo di integrazione e di stimolarne il rilancio. Per aggirare l'opposizione di vari governi, *in primis* della Francia gollista, i federalisti, nel 1969, presentarono al Parlamento italiano una legge di iniziativa popolare per l'elezione unilaterale diretta dei membri italiani del Parlamento europeo. Iniziative parlamentari nello stesso senso furono prese negli anni successivi in Francia e Belgio. Ma è solo nel 1976, dopo la caduta di De Gaulle e di fronte alle sempre maggiori difficoltà del Mercato comune, che il Vertice dei capi di Stato e di governo decise di indire l'elezione diretta dei membri del Parlamento europeo. Le prime elezioni si tennero nel 1979.

Il secondo aspetto istituzionale su cui si concentrò l'iniziativa dei federalisti fu quello della moneta europea, avviando a partire dai primi anni '70 una campagna per promuoverla. Di fronte al permanere del disordine monetario internazionale (aggravato dall'inconvertibilità in oro del dollaro proclamata nel 1971) e al fallimento del "serpente", gli Stati europei tentarono nel 1979 una nuova risposta, che lasciava intatta la loro sovranità monetaria, dando vita al Si-

stema monetario europeo (SME), un sistema di cambi semifissi nel quale il valore delle monete nazionali poteva oscillare entro ristretti margini attorno al valore di un "paniere" di monete europee, l'ECU (*European Currency Unit*). L'ECU rappresentava anche l'unità di conto nella quale venivano regolate le pendenze tra le Banche centrali europee. Negli anni successivi, il suo uso venne parzialmente esteso anche al settore privato e diverse grandi imprese europee iniziarono a tenere la propria contabilità in ECU. Lo SME si rivelò tuttavia un sistema estremamente fragile, sottoposto a forti tensioni dalle ricorrenti crisi monetarie mondiali, pur riuscendo a fornire un quadro sufficiente ad assicurare la coesione tra le economie europee.

I successi dell'integrazione europea contribuirono d'altra parte a creare le condizioni per la caduta delle dittature fasciste nei paesi mediterranei e a creare le condizioni per l'ingresso nella CEE di Grecia (1981), Spagna e Portogallo (1986).

Il secondo tentativo di fondare lo Stato europeo: il "Trattato Spinelli"

La previsione dei federalisti europei sulle potenzialità del Parlamento europeo eletto, che, nonostante i poteri meramente consultivi, portando un embrione di vita democratica a livello europeo, avrebbe rivendicato a sé un ruolo costituente verso la Federazione europea, si rivelò corretta. In effetti, Spinelli, eletto al Parlamento europeo, iniziò una vigorosa opera di persuasione e di mobilitazione, raccolse intorno a sé un gruppo di parlamentari federalisti delle varie famiglie politiche nel cosiddetto "Club del Coccodrillo" e spinse il Parlamento a creare una Commissione istituzionale che affrontasse gli aspetti istituzionali della costruzione europea. Così, nel corso della prima legislatura, il Parlamento europeo elaborò ed adottò, nel 1984, a larghissima maggioranza, un progetto di trattato che istituiva l'Unione europea (il cosiddetto "Trattato Spinelli") che avrebbe rappresentato un embrione di Stato europeo, inizialmente con competenze limitate al settore economico e monetario, ma che, dopo un periodo transitorio, avrebbero dovuto estendersi anche alla politica estera e alla difesa. Il Consiglio dei Capi di Stato e di governo, riunito a Milano nel giugno del 1985, tuttavia, soprattutto a causa della netta opposizione inglese (che mirava soprattutto all'apertura dei mercati e si opponeva ad

ogni prospettiva di unione politica), e nonostante le pressioni dei federalisti (che organizzarono un'imponente manifestazione nel centro di Milano), pur accettando formalmente l'idea di trasformare la Comunità europea in Unione, di fatto respinse il progetto del Parlamento, demandandolo ad una conferenza intergovernativa (CIG) che avrebbe dovuto elaborare una propria proposta di Unione.

Il risultato della CIG, sotto il profilo istituzionale, fu estremamente deludente: il trattato da essa elaborato (il cosiddetto "Atto Unico", entrato in vigore nel 1987), infatti, estendeva entro limiti ristretti i poteri del Parlamento europeo ed ampliava di poco le aree in cui le decisioni in seno al Consiglio dei ministri venivano prese a maggioranza, senza modificare sostanzialmente i rapporti di forza tra Stati nazionali ed istituzioni europee. Tuttavia poneva

A. SPINELLI

IL POTERE COSTITUENTE DEL PARLAMENTO EUROPEO

Questo esclusivo diritto politico del Parlamento europeo, non scritto ma valido perché fondato su una solida consuetudine democratica deve essere rivendicato con fermezza dal Parlamento contro ogni tentativo di trasferire l'elaborazione [del trattato] a saggi, a diplomatici, a ministri o ad altri. Se il Parlamento europeo cede su questo punto, se ammette che il suo è stato solo un lavoro preparatorio destinato ad essere rimanipolato da altri, esso riduce se stesso al livello di poco più che un ufficio studi e dichiara spontaneamente di non possedere la qualità di rappresentante dei cittadini della Comunità cioè rinnega lo scopo stesso per cui le elezioni hanno avuto luogo. Molte voci si leveranno – siamo certi – contro questa pretesa del Parlamento europeo, ma esso sappia che questa trincea non potrà essere abbandonata senza che tutto intero il fronte del sua battaglia per l'Unione crolli.

DISCORSO ALL'ISTITUTO UNIVERSITARIO EUROPEO DI FIRENZE, 1983

l'obiettivo della creazione di un mercato unico entro il 1992 e istituiva la Cooperazione politica europea nel campo della politica estera e della sicurezza: in tal modo i governi cercavano di dare una risposta, sia pure intergovernativa ed insufficiente, ai

concreti problemi contro cui si scontrava il processo di integrazione e lanciavano alla società europea il segnale della volontà di proseguire nell'unificazione.

L'ostacolo allo sviluppo dell'economia europea creato dal permanere dei controlli alle frontiere interne della Comunità europea spinse alcuni Stati (Francia, Germania, Belgio, Olanda e Lussemburgo), nel 1985, a stipulare, al di fuori dei Trattati europei, il Trattato di Schengen, che aboliva i controlli doganali e sulle persone alle frontiere tra di essi, istituiva una frontiera esterna comune creando la cosiddetta "area Schengen". Iniziava così un processo che sarebbe poi sfociato nell'incorporazione del Trattato di Schengen nelle istituzioni europee (con il Trattato di Amsterdam, 1999) e nell'estensione della libera circolazione delle persone all'intera Unione europea, con l'eccezione della Gran Bretagna e dell'Irlanda che richiesero ed ottennero un *opt-out*.

Soprattutto in Italia, i federalisti continuarono la loro campagna a sostegno del ruolo costituente dal Parlamento europeo, riuscendo ad ottenere una legge costituzionale che indisse un referendum consultivo sull'assegnazione di un mandato costituente al Parlamento europeo tenutosi in concomitanza con le elezioni europee del 1989. L'88,9% degli elettori si espresse a favore.

Il crollo dell'URSS, la riunificazione della Germania, la creazione della moneta europea e l'allargamento della Comunità

Nel 1989, i drammatici avvenimenti del crollo dell'URSS e della disgregazione del blocco sovietico posero inaspettatamente ed urgentemente il problema della riunificazione tedesca e quello della rinascita civile ed economica dei paesi dell'Europa centro-orientale, mettendo chiaramente a nudo l'inadeguatezza e la scarsa efficacia delle istituzioni europee. La fine della guerra fredda, d'altra parte, rimosse il principale ostacolo politico all'ingresso nella Comunità dei paesi neutrali (Austria, Svezia, Finlandia). La riunificazione tedesca, concretizzata nel 1990, modificò profondamente i rapporti di forza interni alla Comunità, mentre il consolidamento delle fragili democrazie ed economie dei paesi dell'Europa orientale poteva essere assicurato solo dalla loro adesione alla Comunità.

D'altra parte, col venir meno della contrapposizione tra i due blocchi, cambiò radi-

calmente il quadro politico internazionale, incidendo profondamente anche sui rapporti tra Europa e Stati Uniti, i cui interessi strategici andarono spostandosi rapidamente verso l'area del Pacifico. Gli europei, che, dalla fine della seconda guerra mondiale in poi, avevano potuto portare avanti il processo di integrazione sotto lo scudo della protezione americana, si trovarono impreparati alle nuove responsabilità nel campo della politica estera, della sicurezza e della difesa, che le istituzioni europee non erano in grado di assumersi. Contemporaneamente, il processo di mondializzazione dell'economia, reso possibile dalle innovazioni nei campi dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'informatica e sostenuto dalla forte spinta in senso liberista impressa alla politica economica mondiale dagli Stati Uniti e dalla Gran Bretagna ed accettata dai paesi e dalle istituzioni europee, in assenza di una coerente politica industriale europea e sotto la spinta incontrollata dei mercati, creava le condizioni per una massiccia serie di delocalizzazioni di attività manifatturiere, che portarono al progressivo indebolimento della competitività dell'economia europea e ad una perdita di posti di lavoro, non compensata dalla creazione di nuovi posti resa teoricamente possibile dai nuovi sviluppi tecnologici, ma che avrebbe richiesto una forte politica economica europea.

Sia l'approfondimento dell'integrazione con la trasformazione della Comunità in un'Unione politica con competenze nei settori monetario, del controllo dell'economia e della politica estera e di difesa, sia l'allargamento della Comunità divennero così ne-

M. ALBERTINI

LA STRATEGIA VERSO LA FEDERAZIONE

Anche la moneta europea senza uno Stato europeo è una farneticazione. Ma finché i governi e i partiti dovranno occuparsene, ci sarà uno spazio per l'azione di una minoranza lucida e coraggiosa, capace di giocare il gioco della realtà, e non quello illusorio del narcisismo delle anime belle che infesta la politica europea al pari del pragmatismo della classe dirigente. Si tratta di accettare il gioco, imposto a tutti dalla situazione, dell'unione monetaria, e di puntare sul fatto elettorale europeo per spostare dal piano nazionale a quello europeo il meccanismo di motivazione e di formazione della volontà politica.

LE FÉDÉRALISTE, 1971

cessità ineludibili. Il dibattito su questi temi, soprattutto in Francia e in Germania, si fece molto intenso, con la Francia che vedeva nella moneta europea la necessaria conclusione dell'integrazione economica e lo strumento per mettere sotto controllo la forza del marco tedesco, ma che era contraria a progressi nel campo dell'unificazione politica; con la Germania che vedeva nella moneta lo strumento per raggiungere rapidamente l'unione politica, indispensabile, agli occhi dei più lungimiranti tra i politici tedeschi, per compensare gli squilibri generati dalla riunificazione tedesca e dall'allargamento ai paesi dell'Europa centro-orientale, e con la Gran Bretagna che vedeva nell'allargamento dell'Unione la via per precludere progressi in campo di unificazione politica.

La risposta degli Stati nazionali venne con il Trattato di Maastricht, firmato nel 1992 ed entrato in vigore nel 1993, che, nell'intento di adeguare le istituzioni europee alla nuova realtà dell'unione monetaria e al suo ampliamento all'Europa centro-orientale, istituì l'Unione Europea e la moneta unica (l'euro). Pur rappresentando un importante passo avanti nel processo di integrazione, questa risposta fu in realtà profondamente insufficiente per fronteggiare la situazione e perciò foriera di ulteriori crisi.

Il Trattato (che concedeva alla Gran Bretagna di non partecipare alla moneta unica e, insieme alla Danimarca, diversi *opt-out* in materia politica di difesa e sicurezza, di giustizia e di affari interni), stabiliva un calendario per la creazione della moneta europea entro il 2000 (formalmente creata nel 1999 ed entrata in circolazione il 1° gennaio 2002), controllata da una Banca centrale europea che doveva essere pienamente autonoma, definiva una serie di parametri economici vincolanti che i paesi che vi avrebbero partecipato avrebbero dovuto raggiungere e rispettare, e creava l'Unione europea, basata su tre "pilastri" (la Comunità economica, la politica estera e di sicurezza, gli Affari interni e la giustizia), di cui solo il primo era dotato di proprie istituzioni (quelle dell'esistente Comunità leggermente rafforzate), mentre gli altri due restavano esclusivamente intergovernativi. Alla costruzione europea veniva così ad aggiungersi un secondo tassello del gradualismo costituzionale sostenuto dai federalisti: con la moneta venne infatti istituita la Banca centrale europea (BCE), che si può considerare come la prima istituzione genuinamente federale creata in Europa. Tuttavia, l'integrazione mo-

netaria da sola, in assenza di una politica economica definita a livello europeo e capace di identificare interventi di riequilibrio degli inevitabili scompensi economici in un'area unificata dal punto di vista monetario, ma priva di poteri fiscali e budgetari, e di una politica estera e di sicurezza, doveva rivelarsi rapidamente insufficiente a fronteggiare la nuova situazione mondiale. L'impotenza e le contraddizioni dell'Unione europea nel campo della politica estera sono state infatti drammaticamente messe in luce dall'incapacità di prevenire lo sgretolamento della Jugoslavia, addirittura facilitato dalle politiche contrastanti degli Stati europei, e di impedire le guerre e i genocidi che ne seguirono nei Balcani tra il 1991 e il 2001, a cui mise fine solo l'intervento degli Stati Uniti.

Contemporaneamente, veniva deciso di aprire le trattative per l'allargamento, dapprima con l'entrata dei paesi neutrali (Austria, Svezia e Finlandia nel 1995) e poi di quelli dell'Europa centro-orientale (Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Malta e Cipro nel 2004, Romania e Bulgaria nel 2007 e Croazia nel 2013).

La Convenzione sul futuro dell'Europa e il Trattato di Lisbona

Le diverse condizioni economiche dei membri dell'Unione fecero sì che solo alcuni di essi fosse in grado (in vari casi, come per l'Italia, al prezzo di grandi sforzi) di presentarsi all'appuntamento dell'entrata in vigore della moneta unica rispettando i parametri fissati dal Trattato di Maastricht (al momento della sua creazione, nel 1999, gli Stati che poterono adottare l'euro furono 11: Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Olanda, Portogallo, Spagna; successivamente altri 8 hanno raggiunto le condizioni necessarie). Cominciava così a concretizzarsi, all'interno dell'Unione, un'integrazione europea a due velocità, che arrivò successivamente fino alla stipula di accordi al di fuori dei Trattati europei tra Stati decisi a progredire in specifici campi aggirando la necessità di raggiungere l'unanimità all'interno delle istituzioni europee (ne era già stato un esempio l'accordo di Schengen del 1995 sulla libera circolazione delle persone).

La persistente inadeguatezza delle istituzioni dell'Unione a fronteggiare la situazione creata dall'allargamento ripropose ai governi il problema del suo approfondimento. Le modeste riforme varate con il

Trattato di Amsterdam (sottoscritto nel 1997 ed entrato in vigore nel 1999) si rivelarono subito insufficienti, mentre il Vertice di Nizza (dicembre 2000), soprattutto in seguito ai contrasti tra Francia e Germania sulla via da seguire, non solo portò a risultati deludenti, ma diede inizio a un processo di "ri-nazionalizzazione" dell'approccio all'integrazione. Di fronte allo stallo che ne derivò, venne decisa, al Vertice di Laeken del 2001, la convocazione di una Convenzione sul futuro dell'Europa, formata da rappresentanti del Parlamento e della Commissione europea, dei Parlamenti e dei governi degli Stati membri e dei paesi candidati (coinvolti formalmente come osservatori), che avrebbe avuto il compito di elaborare un trattato-costituzione dell'Unione. Esso avrebbe poi dovuto passare al vaglio di una Conferenza intergovernativa (deliberante all'unanimità) prima di venir sottoposto alle ratifiche degli Stati membri. A fronte delle illusioni di gran parte degli ambienti europeistici, la Convenzione, tra il 2002 e il 2003, sotto la presidenza dell'ex-presidente della Repubblica francese, Giscard d'Estaing, decidendo per consenso (quindi all'unanimità), elaborò il progetto di Trattato istitutivo della Costituzione dell'Unione europea, che, nonostante un aumento dei poteri del Parlamento europeo, l'inserimento del Consiglio europeo (formato dai Capi di Stato e di governo dei paesi membri) tra le istituzioni dell'Unione, con l'introduzione della figura del suo Presidente permanente, la creazione della figura dell'Alto rappresentante per la politica estera e l'introduzione di molti dei simboli della statualità (cittadinanza, bandiera, inno, ecc.), lasciò in realtà intatta la struttura intergovernativa dell'Unione in tutti i settori chiave. Esso venne poi ulteriormente indebolito dalla successiva Conferenza intergovernativa. Nel corso delle ratifiche, fu clamorosamente bocciato dai referendum indetti in Francia e in Olanda, mettendo quindi il processo di integrazione in una situazione di stallo.

Dopo lunghe trattative tra gli Stati membri, il consiglio europeo di Lisbona, nel dicembre del 2007, approvò il "Trattato che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea" (il cosiddetto "Trattato di Lisbona", entrato in vigore il 1° dicembre 2009), che riprendeva buona parte dei contenuti del Trattato-costituzione, abolendo però ogni simbolo che potesse evocare il progetto politico e l'obiettivo federale.

La crisi economico-finanziaria del 2008, la crisi dei debiti sovrani e la crisi dell'euro

Già durante le ratifiche del Trattato di Lisbona, la situazione economica mondiale iniziò a degenerare. Lo "scoppio" della "bolla" dei derivati finanziari statunitensi nel 2008 contagiò rapidamente tutti i mercati finanziari mondiali innescando una catena di fallimenti bancari che costrinsero gli Stati ad intervenire pesantemente nel loro salvataggio, compromettendo gravemente i bilanci dei più deboli tra di loro e offrendo così

MARIO DRAGHI
WHATEVER IT TAKES

(...) per la prima volta dopo molti anni, i leader dei 27 paesi d'Europa, compresa la Gran Bretagna, hanno affermato che la sola via d'uscita dall'attuale crisi è di avere più Europa, non meno Europa. Un'Europa fondata su quattro pilastri: un'unione fiscale, un'unione finanziaria, un'unione economica e un'unione politica. Questi pilastri, in poche parole (...), significano che una porzione molto maggiore di ciò che costituisce la sovranità nazionale dovrà essere esercitata a livello sovranazionale, che regole fiscali comuni dovranno vincolare l'azione dei governi sul piano fiscale. (...)

Quando si parla di fragilità dell'euro, della sua crescente fragilità e forse della crisi dell'euro, molto spesso gli Stati non membri dell'euro o i loro leader sottovalutano la quantità di capitale politico investita nell'euro. E per questo (...) riteniamo che l'euro sia irreversibile. (...)

Ma c'è un altro messaggio che voglio trasmettervi. Durante il nostro mandato, la Banca centrale europea è pronta a fare qualsiasi cosa sia necessaria per preservare l'euro. E, credetemi, sarà sufficiente.

DISCORSO TENUTO IL 26 LUGLIO 2012
ALLA GLOBAL INVESTMENT CONFERENCE
DI LONDRA

lo spazio per massicci attacchi speculativi contro di essi (generando la cosiddetta "crisi del debito sovrano"). Tutti gli Stati della zona euro, con la parziale eccezione della Germania, si trovarono così schiacciati tra la pressione speculativa da un lato e gli stretti vincoli imposti dal Trattato di Maastricht dall'altro. Grecia, Irlanda, Spagna,

Portogallo si trovarono al limite della bancarotta e per ottenere gli aiuti necessari dall'Unione europea e dal Fondo monetario internazionale dovettero adottare drastiche misure di riduzione dei bilanci pubblici; particolarmente drammatica la situazione della Grecia, il cui salvataggio dalla bancarotta e dall'uscita dall'euro ha richiesto ripetuti interventi dell'UE e del Fondo monetario internazionale ed ha comportato drastici tagli alla spesa pubblica e al welfare, mentre la maggior parte degli altri paesi non è stata in grado di rispettare i parametri di Maastricht

. La crisi finanziaria innescò anche una gravissima recessione economica rendendo la situazione ancor più drammatica a causa delle pesanti conseguenze sociali che essa portava con sé. Nonostante gli sforzi della Banca centrale europea, la sopravvivenza stessa dell'euro apparve drammaticamente in pericolo. Le istituzioni europee si trovarono completamente sprovviste degli strumenti necessari a fronteggiare una crisi di questa gravità. La contraddizione di una moneta senza Stato apparve anche alle classi politiche nazionali in tutta evidenza. Rapidi ed incisivi passi verso una maggior integrazione finanziaria e politica, intaccando ulteriormente le sovranità nazionali, erano necessari ed urgenti, ma, mentre gli Stati dell'eurozona e quelli che aspiravano a farne parte erano pronti a muoversi concretamente in questa direzione, altri, allineati sulle posizioni della Gran Bretagna, non erano disposti a fare concessioni. Di fronte all'impossibilità di trovare un accordo in seno alle istituzioni europee e sotto l'incalzare degli eventi, nel 2011, i governi dei paesi dell'eurozona decisero di intervenire al di fuori del Trattato di Lisbona stipulando un nuovo trattato internazionale, il Patto di bilancio europeo (il cosiddetto "Fiscal compact") che fissava rigide regole per il bilancio degli Stati (tra cui l'inserimento nella costituzione del vincolo del pareggio), instaurava meccanismi automatici di sanzioni in caso di mancato rispetto dei vincoli ed attribuiva alla Commissione europea e alla Corte di Giustizia dell'Unione ampi poteri di controllo sul loro rispetto. Se da un lato la sovranità degli Stati nazionali in campo di bilancio ne risultava fortemente intaccata, dall'altro prendeva ulteriore consistenza l'Europa a due velocità ed i rapporti di forza tra le diverse istituzioni europee si spostavano ulteriormente a favore del Consiglio europeo rafforzando l'approccio intergovernativo alla

soluzione dei problemi. Contemporaneamente veniva istituito il Meccanismo europeo di stabilità (il cosiddetto "Fondo salva-Stati"), il cui intervento a sostegno di Stati in difficoltà sarebbe stato condizionato all'adozione di rigorose misure di risanamento finanziario. Il *Fiscal compact* fu sottoscritto da 25 degli Stati membri dell'Unione, con l'eccezione della Gran Bretagna e della Repubblica ceca e sarebbe entrato in vigore non appena 12 Stati dell'eurozona lo avessero ratificato, rompendo così il tabù dell'unanimità nel processo di integrazione. Esso è entrato in vigore il 1° gennaio 2013.

Questi provvedimenti, pur avendo permesso di attenuare la pressione speculativa sull'euro, non hanno risolto la contraddizione dell'esistenza di una moneta senza Stato. In mancanza di un governo europeo dell'economia e dei massicci investimenti europei necessari per il suo rilancio, non solo la divergenza tra le economie dei paesi più forti e quelle più deboli si è accentuata, minando la fiducia reciproca tra membri dell'unione, ma la stagnazione economica, sommandosi agli effetti sull'occupazione delle delocalizzazioni delle attività manifatturiere conseguenti alla mondializzazione dell'economia, ha comportato elevati tassi di disoccupazione, soprattutto tra i giovani, ha accentuato il disagio sociale delle società europee ed ha alimentato in tutti i paesi la crescita di movimenti e partiti euroscettici, che attribuivano ai vincoli imposti dalla moneta unica la responsabilità delle difficoltà economiche e sociali. Di ciò hanno preso coscienza sia i responsabili delle istituzioni europee, sia gli esponenti più responsabili di alcune classi politiche nazionali. Nel loro rapporto al Consiglio europeo del dicembre 2012, i presidenti della Commissione europea, del Consiglio, del Parlamento europeo e della Banca centrale europea, hanno indicato la necessità e l'urgenza di procedere alla realizzazione delle "quattro unioni" (bancaria, fiscale, economica e politica). Il Consiglio europeo, dal conto suo, nel 2012 ha avviato la creazione dell'unione bancaria, rinviando però a tempi successivi quella delle altre unioni, senza tener conto del fatto che il completamento della prima sarebbe risultato impossibile in assenza delle altre. E in effetti, dopo la creazione dell'Autorità di sorveglianza sulle grandi banche, affidata alla Banca centrale europea, lo scoglio della creazione del fondo europeo per il salvataggio delle banche ha fatto emergere la necessità di ri-

orse fiscali proprie dell'eurozona e quindi di un suo bilancio autonomo rispetto a quello dell'Unione europea nel suo complesso. Ma il fatto che affrontare questo problema portasse inevitabilmente con sé quello del controllo democratico di questo bilancio e del governo della sua utilizzazione e quindi quello del trasferimento della sovranità a livello europeo ha costituito e continua costituire un ostacolo per il cui superamento gli Stati europei non riescono a trovare la volontà politica.

In questo clima, che ha riportato il processo di integrazione europea al centro del dibattito politico, tutti i maggiori partiti europei, in previsione delle elezioni del Parlamento europeo del 2014, sfruttando una norma del Trattato di Lisbona, hanno indicato il loro candidato alla Presidenza della Commissione (i cosiddetti *Spitzenkandidaten*) – una proposta che era stata sostenuta dai federalisti già in occasione delle precedenti elezioni. L'accordo unanime di tutti i gruppi del Parlamento di presentare al Consiglio europeo il candidato del partito di maggioranza relativa (Jean-Claude Juncker del Partito Popolare Europeo), ha fatto sì che la proposta venisse accolta, dando quindi al nuovo Presidente della Commissione un carattere nettamente più politico rispetto ai suoi predecessori.

Una delle prime iniziative di Juncker, per cercare di superare l'impossibilità di rilanciare l'economia europea e l'occupazione in assenza di una politica economica comune e di investimenti finanziati da un bilancio comune (essendo gli Stati membri, vincolati al rigoroso controllo della spesa pubblica richiesto dai trattati, ormai privi della possibilità di effettuare i massicci investimenti pubblici necessari) è stata quella di lanciare il piano che pende il suo nome, con l'obiettivo di mobilitare nel biennio 2015-17, 315 miliardi di euro per finanziare progetti di rilancio secondo progetti presentati dagli Stati e concordati a livello europeo.

Il declino della potenza americana, l'instabilità ai confini dell'Europa e il terrorismo islamico

Contemporaneamente, la situazione mondiale è andata progressivamente deteriorandosi. Da un lato, la rapida crescita delle economie dei paesi emergenti e soprattutto della Cina, legata alla mondializzazione, ha modificato i rapporti di forza nel mondo, mettendo in crisi il progetto egemonico della superpotenza americana emerso

alla fine della guerra fredda. Gli Stati Uniti, infatti, si sono rivelati incapaci di trovare una soluzione stabile ai problemi del Medio Oriente dopo gli interventi militari in Afghanistan (2001-14) e in Iraq (2003-11), che avevano rafforzato l'integralismo islamico e il proliferare di gruppi terroristici, il principale dei quali, al Qaeda, l'11 settembre 2001, aveva organizzato gli attacchi contro le torri gemelle di New York e contro l'edificio del Pentagono in Virginia causando, nel cuore degli Stati Uniti, 3000 morti e oltre 6000 feriti. Il ritorno della Russia sulla scena internazionale dopo il collasso dell'URSS con una politica mirante a ricostruire una zona di influenza ai suoi confini si è rivelato feroce di nuove tensioni, culminate con la crisi ucraina del 2013 e con l'annessione della Crimea da parte della Russia nel marzo del 2014. In questa situazione incerta e in rapida evoluzione, l'Unione europea ha continuato a trovarsi priva di una comune politica estera e di sicurezza: l'Alto Rappresentante per la politica estera, in assenza di istituzioni che elaborassero democraticamente tale politica, si è trovato di fatto paralizzato nella sua azione dalle politiche divergenti o addirittura contrastanti degli Stati europei.

Una misura di questa situazione si è avuta con lo scoppio della "primavera araba", la serie di rivolte contro i regimi dittatoriali scoppiata nel dicembre 2010 in Tunisia e rapidamente estesa agli Stati del Nord-Africa e del Medio Oriente. Se in Tunisia essa ha portato all'instaurazione di un regime democratico, in Libia ha scatenato una guerra civile nella quale, sotto lo stimolo di Gran Bretagna e Francia, è intervenuta militarmente la NATO portando alla caduta e all'uccisione di Gheddafi nell'ottobre del 2011: ciò non ha fatto cessare le ostilità ed ha creato una zona di estrema instabilità che l'attuale governo, eletto nel 2014, riesce a controllare solo parzialmente. In Egitto, la "primavera" ha portato alla caduta di Mubarak e ad un periodo di instabilità culminato, nel 2013, con la presa del potere da parte dell'attuale "uomo forte", El-Sisi. In Siria la rivolta ha dato inizio ad una feroce guerra civile contro il governo di Assad, sostenuto dalla Russia. Nella guerra, in cui si intrecciano rivendicazioni democratiche, rivalità religiose ed etniche, si è inserito il cosiddetto "Stato islamico" (ISIS) creatosi nelle zone controllate dagli estremisti islamici in parti dell'Iraq e dell'Afghanistan sottratte al controllo dei rispettivi governi.

In questo quadro, l'intero Occidente è divenuto l'oggetto del terrorismo islamico, alimentato dalla propaganda dell'ISIS, che ha fatto proseliti anche tra gli immigrati nord-africani e medio-orientali delle *banlieues* e dei ghetti delle città europee. Così, in Europa si è verificata una *escalation* di attentati (Francia, gennaio 2015: attacco alla redazione del settimanale satirico *Charlie Hebdo*; novembre 2015: quello alla discoteca Bataclan di Parigi; luglio del 2016: quello sul lungomare di Nizza; Belgio, marzo 2016: attacco di terroristi suicidi affiliati all'ISIS all'aeroporto e alla metropolitana di Bruxelles; Germania, Berlino, dicembre 2016: un autotreno lanciato sulla folla di un mercatino di Natale; 2017: Spagna, Barcellona, furgone sulla folla nella *Rambla*).

Le connessioni internazionali degli attentatori, facilitate dalla libertà di movimento tra i paesi europei resa possibile dagli accordi di Schengen, hanno messo in luce l'inadeguatezza di tali accordi, che creavano uno spazio unico, ma lasciavano ai singoli Stati il compito di garantire la sicurezza dei propri cittadini. La reazione di diversi Stati ha portato alla sospensione unilaterale degli accordi di Schengen da parte di alcuni di essi, mentre le gelosie e le diffidenze tra le polizie ed i servizi segreti nazionali hanno reso incerte le misure di contrasto al terrorismo, portando ulteriore alimento alla deriva euroscettica e nazionalista delle opinioni pubbliche e mettendo contemporaneamente in luce la necessità di creare istituzioni europee (da una comune guardia di frontiera e costiera ad una vera polizia federale europea e a servizi segreti integrati) all'altezza della situazione.

La crisi migratoria e la crescita dei movimenti populistici, nazionalisti e xenofobi

La situazione di instabilità sulle rive del Mediterraneo si è aggiunta alla cronica drammatica situazione economica dell'Africa sub-sahariana, accentuata nel 2010 da una grave carestia. Si è così scatenata verso l'Europa un'ondata migratoria di enormi proporzioni: dalle coste meridionali del Mediterraneo, in buona parte fuori controllo, sono partite decine di migliaia di disperati a bordo di imbarcazioni precarie, gestite dalla malavita, molte delle quali sono naufragate causando varie migliaia di morti, mentre quanti sono riusciti ad arrivare sulle coste europee non hanno trovato

trovato strutture in grado di accoglierli. Contemporaneamente, dalla Siria, attraverso la Turchia, altri migranti sfuggivano alla guerra civile cercando di raggiungere la Grecia e, attraverso i Balcani, i paesi dell'Europa del nord. Questo dramma umanitario ha trovato totalmente impreparati gli Stati europei e impotente l'Unione europea, priva di strumenti sovranazionali per gestire l'emergenza; i paesi più esposti (Italia, Grecia, ma anche i paesi balcanici) si sono così trovati in una situazione difficilmente sostenibile per il rifiuto di diversi Stati di accogliere i migranti, fossero essi rifugiati politici che fuggivano dalle guerre civili, o migranti economici che cercavano condizioni di vita accettabili. All'apice della crisi, nonostante la Germania abbia deciso di accogliere più di un milione di rifugiati, il tentativo della Commissione europea di definire le quote di accoglienza tra i diversi paesi è naufragato di fronte al rifiuto di vari di essi (in particolare quelli dell'Europa centro-orientale). Dalla necessità di contenere i flussi dei profughi dalla Siria e dai paesi limitrofi, che stavano creando tensioni insostenibili a livello dell'opinione pubblica in Europa, deriva il discusso accordo con la Turchia di Erdogan, che è comunque riuscito a bloccare l'esodo, offrendo aiuti economici affinché venissero organizzati in quel paese centri accoglienza e cercando di creare corridoi umanitari gestiti direttamente dalla Comunità internazionale.

La crisi sociale derivata dal perdurare della crisi economica, l'insicurezza generata dagli attentati terroristici e dalla pressione migratoria hanno alimentato la crescita in tutto l'Occidente, ma soprattutto in Europa, di movimenti nazionalisti, xenofobi e populisti e minato la fiducia nelle classi dirigenti.

Il referendum inglese e la svolta nella politica degli Stati Uniti

In questo quadro, le elezioni in Gran Bretagna, nel maggio del 2015, portarono alla vittoria il conservatore David Cameron, che aveva fatto della richiesta di rinegoziare le condizioni di adesione all'Unione europea da sottoporre ad un referendum consultivo sull'appartenenza della Gran Bretagna all'UE uno dei cavalli di battaglia della sua campagna elettorale. Sebbene l'UE avesse accolto molte delle richieste britanniche, il referendum tenuto il 23 maggio

2016 dopo una accesa campagna elettorale, in cui la divisione tra sostenitori della permanenza e quelli dell'uscita tagliava trasversalmente tutti i maggiori partiti e lo stesso governo (Cameron era impegnato per la permanenza) e nel corso della quale un estremista nazionalista aveva assassinato, alla fine di un comizio, la parlamentare laburista Jo Cox sostenitrice della permanenza, il referendum richiese, con il 51,9% dei voti, l'uscita della Gran Bretagna dall'Unione (la cosiddetta "*Brexit*").

L'elezione di Donald Trump alla presidenza degli Stati Uniti, nel novembre 2016, con un programma caratterizzato da un forte nazionalismo, dalla volontà di contrastare con una rinascita del protezionismo gli effetti della mondializzazione e da una chiara avversione nei confronti del processo di integrazione europea, ha rappresentato un ulteriore grave segnale della crisi delle classi politiche occidentali.

Il rifiuto delle riforme costituzionali varate in Italia dal governo Renzi nel tentativo di ammodernare e snellire la macchina statale, sancito dall'esito del referendum del dicembre 2016, ha ulteriormente confermato le paure suscitate dall'ondata di populismo che minaccia la stessa democrazia europea e accentuato le diffidenze tra membri dell'UE.

La necessità di una rifondazione

Se da un lato, la *Brexit* ha aperto una grave crisi istituzionale nell'UE, dall'altro ha spazzato via l'alibi rappresentato dalle resistenze britanniche all'avanzamento nell'integrazione da parte degli Stati ad esso favorevoli e messo prepotentemente in luce la necessità di prendere atto dell'esistenza di un'Europa due velocità. Si è aperto così un ampio dibattito sul futuro dell'Europa, che ha coinvolto le istituzioni europee, gli Stati membri e le opinioni pubbliche europee. In particolare, il Parlamento europeo ha elaborato – ed adottato nel febbraio del 2017 – tre rapporti: uno sulle possibilità di progresso offerte dalla piena attuazione del Trattato di Lisbona (rapporto Bresso-Brok), uno sulle possibili modifiche dei Trattati (rapporto Verhofstadt) e uno sulla capacità fiscale dell'eurozona (rapporto Böge-Pèrès), che hanno dato un contributo concretamente chiarificatore sulle prospettive dell'integrazione. Anche i più lucidi governi

europei (in particolare quelli tedesco e italiano) hanno a più riprese insistito sulla necessità di procedere sulla strada dell'integrazione a partire da un ristretto nucleo di paesi (l'eurogruppo), aperto ad accogliere quanti fossero stati pronti a prendervi parte in tempi successivi.

Tuttavia di fronte al crescere dell'ondata nazionalista, euroscettica e xenofoba e alla conseguente incertezza sull'esito delle scadenze elettorali che nel 2017 avrebbero interessato i principali paesi europei, i governi non osavano andare oltre generiche affermazioni della necessità di una risposta unitaria dell'Europa alle sfide con cui si trovava confrontata.

Il moltiplicarsi degli appelli di intellettuali e politologi, l'inaspettato successo della manifestazione organizzata a Roma dal Movimento federalista europeo e dall'Unione europea dei federalisti con il Gruppo Spinelli del Parlamento europeo e con numerose organizzazioni della società civile in occasione delle celebrazioni del 60° anniversario dei Trattati di Roma, e soprattutto l'esito delle elezioni in Olanda e la vittoria alle elezioni presidenziali francesi di Emmanuel Macron, che aveva impostato la sua campagna in chiave fortemente europeista, contro l'euroscetticismo, il populismo e la xenofobia del *Front National*, indicano che sussistono ancora le condizioni perché il processo di integrazione europea possa riprendere il cammino, completando l'unione economico-monetaria con un bilancio dell'eurozona alimentato da risorse proprie e controllato democraticamente dai membri del Parlamento europeo eletti nell'eurozona, per rendere concretamente possibile l'espressione di una solidarietà europea, sostenendo i paesi economicamente e socialmente più deboli nell'attuare le riforme necessarie ad aumentare la loro competitività e a sostenere la ripresa economica, dando vita ad istituzioni che rafforzino la sicurezza sia all'esterno sia all'interno dell'UE in vista di una ridefinizione della struttura dell'Unione europea, che sappia conciliare gli interessi di quanti vogliono procedere con l'integrazione con quelli di quanti invece non vorranno prendervi parte ed arrivando in tempi brevi alla costruzione di un vero Stato federale europeo.