

**Associazione
Cultura & Sviluppo - Alessandria**

VIA S. GIOVANNI BOSCO, 28 - 15100 ALESSANDRIA
TEL. (0131) 204208 - TELEFAX (0131) 254252
E-MAIL: associazione.cultura.e.sviluppo.alessandria@pn.itnet.it
<http://www.geocities.com/CollegePark/Classroom/2815>



INCONTRI DI FORMAZIONE

SINTESI INCONTRO

SU

L'UNIONE EUROPEA TRA FEDERALISMO ECONOMICO E CONFEDERALISMO POLITICO

11 MARZO 1999

- **Sintesi della relazione a cura dell'On. prof. MASSIMO LUIGI SALVADORI**
(ordinario di Storia delle Dottrine politiche presso la Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università di Torino, già vicepresidente Commissione Affari Esteri della Camera)
- **Moderatore: prof. Valter Coralluzzo** (docente di Relazioni Internazionali presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Sassari – docente di Scienza della Politica presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Torino)
- **Principali approfondimenti del dibattito**

Verbalista: dr.ssa Alessandra Arca

L'UNIONE EUROPEA TRA FEDERALISMO ECONOMICO E CONFEDERALISMO POLITICO

Introduzione a cura del prof. VALTER CORALLUZZO

(docente di Relazioni Internazionali presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Sassari - docente di Scienza della Politica presso la facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Torino)

Le tematiche inerenti gli aspetti problematici e le prospettive dell'Unione Europea sono estremamente attuali: in seguito all'introduzione della moneta unica - l'Euro - appare quanto mai urgente e necessario il **rilancio politico** nel processo di integrazione europea, procedendosi ad una riforma istituzionale dell'Unione stessa.

Il processo di tale integrazione, infatti, è visibilmente **asimmetrico** poiché ha privilegiato maggiormente l'unione economica rispetto a quella politica: la nascente Unione Europea ha già più volte palesato la perdurante incapacità di gestire in modo unanime ed **autorevole** gravi crisi quali quelle che imperversano ancora oggi nei Balcani. Parrebbe, dunque, opportuno che i Paesi costituenti l'Unione Europea acquisiscano maggior consapevolezza della necessità di una politica comune non essendo sufficiente un'integrazione di tipo esclusivamente economico (che peraltro, non può sussistere a lungo senza l'ausilio di una politica unitaria che gestisca in modo concordato ed autorevole i crescenti interessi e gli inevitabili problemi).

Intervento dell'On. prof. MASSIMO LUIGI SALVADORI

(ordinario di Storia delle Dottrine Politiche presso la facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università di Torino - già Vicepresidente Commissione Affari Esteri della Camera)

Attualmente l'Unione Europea riflette più un *processo auspicato* che una *realtà compiuta* poiché alla forte accelerazione dell'integrazione economica si accompagna un preoccupante ritardo dell'unificazione politica.

Si ritiene che l'Europa, in realtà, si trovi di fronte ad un dilemma stringente dovendo scegliere, essenzialmente, tra l'intraprendere la via della politica **confederale** o la via della politica **federale**, due sistemi che, seppur vengano spesso confusi, non rappresentano lo stesso regime politico e comportano strutture istituzionali piuttosto diverse. E per meglio comprendere la differenza sostanziale tra i due regimi, occorre inevitabilmente rifarsi al modello delle colonie americane le quali, dopo aver condotto la battaglia comune contro la Gran Bretagna, si ritrovarono a dover scegliere tra federalismo e confederalismo. In un primo stadio della loro evoluzione storico-politica, le ex colonie optarono per la **confederazione**, modello attraverso cui i singoli Stati, seppur legati da interessi comuni, mantengono la propria autonomia; in un secondo momento, però, venne adottata la Costituzione - ancora oggi in vigore - e si creò una federazione e, cioè, un'unione di Stati caratterizzata da personalità giuridica internazionale e dal riconoscimento, ai singoli Stati federati, di tutta una serie di poteri previsti, appunto, dalla Costituzione. Le ex colonie americane, dunque, scelsero di cedere parte del loro potere a favore di un governo unitario gerarchicamente superiore a tutti i singoli Stati federati.

Tra i personaggi di spicco che hanno caratterizzato la storia del pensiero dell'azione federalista dell'unione europea, merita di essere citato **Luigi Einaudi** che ha dato un forte contributo al

pensiero federalistico assumendo un ruolo piuttosto originale nell'ambito della classica cultura europea.

Infatti, quando il Presidente degli Stati Uniti **Wilson**, nel 1918, enunciò i famosi "14 punti" in cui esponeva, fra le altre, la proposta di formare una Società delle Nazioni che garantisse l'indipendenza politica, l'integrità territoriale di ciascuna di esse e che favorisse anche un confronto tra Stati per la risoluzione dei problemi, Einaudi manifestò contrarietà rispetto a tale progetto poiché riteneva impossibile superare i dissensi e i contrastanti interessi dei singoli Stati se non si fossero superati i "nazionalismi". Occorreva, innanzitutto, scegliere la via del *superamento della sovranità assoluta* degli Stati e procedere alla costituzione di un'unione politica dell'Europa non essendo pensabile - per Einaudi - l'*internazionalizzazione* della vita economica europea senza una preliminare istituzione politica forte. Tuttavia, la proposta di Einaudi, così come quella di Wilson, andò incontro ad un totale fallimento anche perché l'Europa stava affrontando gli esiti della prima guerra mondiale e la Società delle Nazioni divenne per lo più un "salotto" di politica internazionale.

Negli anni seguenti, l'Europa manifestò tutta la sua impotenza politica durante la seconda guerra mondiale, - guerra che fu capace ad iniziare ma incapace di concludere -, dovendo così subire le ingerenze e le decisioni delle due potenze mondiali: l'Europa, infatti, pur con le sue costanti ambizioni di centralità, fu divisa e costretta a non avere né una precisa identità né una propria forza, in un mondo dominato ad ovest, dagli Stati Uniti e ad est, dall'Unione Sovietica.

Ma proprio in seguito alla catastrofe originata dal fascismo, si riaffacciò sullo scenario europeo un progetto (seppur debole e contraddittorio) di federalismo europeo, proposto da alcuni italiani antifascisti, - **Gualtiero Spinelli** ed altri -, i quali diedero un altro incentivo significativo a favore dell'unificazione europea. Dopo la seconda guerra mondiale, poi, fiorirono diverse comunità ed istituzioni europee, quali l'UEO, la CECA e la Comunità di difesa la quale svolse un ruolo cruciale nella marcia dell'"europeismo" poiché dominò la politica degli Stati dell'Europa occidentale tra il 1952 e il 1954 ma che fallì, sia a causa delle difficoltà che un simile progetto presentava nell'epoca della guerra fredda, sia anche a motivo dell'orgoglio e delle ambizioni delle nazioni europee prive, peraltro, di forze adeguate (la Francia, ad esempio, continuava ad avere mire colonialistiche).

Nonostante questo fallimento, l'Europa occidentale intensificò progressivamente i rapporti economici con un'impostazione, però, di tipo funzionalista in base al quale le intese politiche tra i singoli governi venivano raggiunte secondo il principio confederale dell'*unanimità* (per cui, ancora oggi basta *il veto* di uno Stato autorevole a mettere in crisi qualsiasi accordo europeo).

La natura confederale delle istituzioni è inoltre responsabile del fatto che l'Unione europea non sia in grado di concordare una politica estera unitaria ed adeguata cosicché, pur essendo un gigante economico, in prossimità di gravi crisi è costretta a subire il costante intervento risolutore degli Stati Uniti.

Il primato dell'economia, in Europa, tuttavia, si è imposto in modo incontrastato, giungendo alla creazione di una moneta unica che si configura come un "passo" di natura accentuatamente *federale* poiché comporta, da parte dei singoli Stati, la rinuncia alla propria moneta. Occorre, però, considerare che l'Euro, comporterà inevitabili situazioni di tensione che sarà necessario risolvere e ci si chiede *come* ciò sarà possibile in assenza di una presenza politica unitaria, solida, autorevole e legittimata: la dimensione politica, infatti, resta fortemente inadatta ed i governi nazionali si troveranno innanzi a delle "strette politiche molto dure", non essendo ipotizzabile che in ogni momento la gestione della moneta unica trovi il consenso *unanime* di tutti gli Stati.

Appare perciò evidente quanto sia importante l'istituzione di un governo superiore e sovraordinato, legittimato a prendere decisioni politiche efficienti, attraverso meccanismi di maggioranza.

Purtroppo il Parlamento europeo, eletto a suffragio universale dal 1979, ha funzioni limitate, meramente consultive e non riesce a condizionare seriamente il Consiglio, costituito dai capi di governo degli Stati, che è, invece, il vero organismo decisivo. L'Europa necessita dunque di una

politica di stampo federale che sia autorevole, che consenta una migliore gestione dell'integrazione economica e soprattutto una più comune ed efficace politica estera.

E tutto ciò è reso ancor più urgente se si considera che occorre superare le "ostilità" della Gran Bretagna, tuttora avversa alla formazione di una sovranità europea e che, alle porte dell'Europa, busseranno presto molti Stati confinanti per cui sarà necessario gestire in modo responsabile ed adeguato un processo analogo - forse - a quello statunitense.

PRINCIPALI APPROFONDIMENTI DEL DIBATTITO

* Si ritiene che il primato dell'economia sulla politica sembrerebbe testimoniare un ribaltamento dell'ordine dei valori per cui il comando, anziché essere nelle mani delle forze politiche, si troverebbe in quelle delle finanze e dei banchieri (dr. Gotta).

⇒ *In seguito all'apertura delle frontiere europee si è creato un ordinamento economico piuttosto forte che tuttavia non riesce a risolvere il problema della preoccupante e crescente disoccupazione: il progresso della tecnologia, poi, unito al calo demografico e alla scarsità di risorse, porrà l'Europa in condizioni decisamente contrarie a quelle in cui si sono trovati gli Stati Uniti in precedenti circostanze analoghe. In Europa, perciò, occorrerebbe un governo politico davvero unitario, rappresentato da un **Parlamento gerarchicamente sovraordinato**, rispetto ai singoli Parlamenti statali, che garantisca la **democrazia europea**. Probabilmente, però, tutto ciò è ostacolato da chi detiene forti strumenti di potere cosicché le pur numerose soluzioni avanzate da alcuni Stati europei sono spesso contraddittorie proprio perché è assente un governo europeo unitario, responsabile e democratico (prof. Salvadori).*

* Si osserva come l'Italia, meta di crescenti flussi migratori, non sia supportata da una politica europea che affronti il problema dei clandestini e dei profughi in modo generale ed unitario; ci si chiede pertanto se questa politica esista (ispettrice Robotti).

⇒ *Tutta l'Europa, ed in modo particolare l'Italia, si trova a dover fare i conti con i processi di immigrazione; la situazione è analoga a quella vissuta dagli Stati Uniti, con la differenza che essi godevano, e godono tuttora, di grandi spazi e di una buona quantità di risorse da offrire. In Italia ed in Europa, invece, risulta alquanto faticoso gestire la crescente pressione di profughi disperati in fuga dai loro disastri Paesi d'origine; occorre, tuttavia, tenere presente che le alternative possibili sono sostanzialmente tre: 1). chiudere le frontiere; 2). regolare l'afflusso cercando contemporaneamente spazi per favorire l'integrazione; 3). aiutare i Paesi poveri perché abbiano una possibilità di crescita e di sviluppo nel loro territorio. Quest'ultima prospettiva è stata più volte enunciata, anche in sede europea, ma, ovviamente, non viene praticata. Ci si deve abituare al fatto che la realtà odierna è in fase di rapida trasformazione e potrebbe essere più utilmente affrontata se ci fosse il tanto auspicato governo centrale europeo che abbia una visione più ampia dei problemi che riguardano l'Europa intera, - e non solo i singoli Stati -, e prenda, dunque, delle decisioni comuni, stabili ed omogenee (prof. Salvadori).*

* Il cammino verso l'unificazione europea, che ha preso le mosse dall'area economica, non parrebbe del tutto errato in quanto si ritiene che, probabilmente, un percorso totalmente politico non avrebbe avuto miglior esito. L'Euro, vale a dire la moneta unica, poi, non sarebbe soltanto un

fatto tecnico ma anche un importante fatto politico; sarebbe pertanto opportuno osservare come si collochino gli schieramenti politici rispetto alla prospettiva dell'Unione europea, giacché il futuro dello Stato sociale e di una compiuta democrazia a livello europeo passa quasi necessariamente attraverso gli schieramenti politici liberale-riformista da una parte e liberista-conservatore dall'altra (Dr. Lenti).

⇒ *L'Euro è una realtà economica assai importante, ma la sua gestione e regolazione diventa essenzialmente un problema politico. Infatti, se è vero che in Europa non fosse pensabile un processo di unificazione che partisse dall'area eminentemente politica (poiché avrebbe messo subito in discussione la realtà degli Stati Nazionali) e che fosse perciò inevitabile il preliminare percorso economico, è vero anche che l'economia deve essere necessariamente gestita anche a livello politico, in modo che le eventuali situazioni problematiche siano risolte in modo convenzionale. E circa il ruolo degli schieramenti politici, va ricordato che la divisione tra la sinistra di tipo social-democratica e cristiano-democratica potrà trovare sicuramente un accordo, considerando che i partiti di ispirazione cristiana si sono storicamente sviluppati senza il presupposto di operare grandi scelte di politica economica ma soprattutto come partiti di mediazione tra il liberismo-capitalismo e le tendenze socialiste: i grandi partiti cristiani, nati, dunque, sotto il segno dell'eccezionalità, hanno, ad esempio, garantito, nell'epoca della guerra fredda, il mantenimento dei rapporti con una democrazia laica-marxista (prof. Salvadori).*

* Si domanda come sia concretamente possibile superare le resistenze dei vari Stati europei, alla formazione di una federazione (dott. Fornaro).

* Si chiede se, per eliminare i particolarismi a favore di un'unità politica e per porre le basi di un "supergoverno federale", sia necessario ipotizzare una Costituzione, elaborata da un'apposita Assemblea Costituente Europea, che chiarisca concretamente i termini del problema (prof. Piana).

⇒ *L'Europa è la "madre classica" degli Stati nazionali i quali hanno avuto un'enorme forza di sopravvivenza sulla base di ragioni storiche molto sentite e quindi l'unificazione europea è segnata da accentuate divisioni e soprattutto da un differente grado di sviluppo. Tuttavia la moneta unica rappresenta un passo in avanti assai significativo, di come, cioè, gli Stati, stiano favorendo l'unificazione. Questo processo, però, necessita dell'altrettanto importante passaggio ad un governo unitario, poiché, viceversa, la gestione della moneta unica costituirà la **sintesi** di tutta una serie di problemi di gestione ben più ampi. Si consideri, inoltre, che le elezioni del Parlamento europeo sono proporzionali per dare voce anche alle minoranze ma, se è vero che questo meccanismo tutela il principio di uguaglianza, esso rende, tuttavia, inevitabilmente difficoltosa una gestione stabile e duratura. Il governo dell'Unione Europea, infatti, dovrebbe avere un Parlamento che non abbia poteri meramente consultivi e che, soprattutto, sia superiore ai singoli Parlamenti degli Stati federati. Ed il processo costituente potrebbe sicuramente essere utile per raggiungere questi importanti obiettivi (prof. Salvadori).*

* Si ritiene che il coordinamento dell'Europa potrà essere efficacemente favorito dalla voglia di incontrare diverse culture senza timori e pregiudizi; viceversa si assisterà al paradosso che si naviga in *internet* in un mondo sempre più chiuso e più piccolo, fatto di persone omologate e monotone che rendono impossibile uno sviluppo interculturale e sovranazionale (prof.ssa Martinetti).

* L'integrazione economica dell'Europa sta procedendo con esiti tendenzialmente positivi grazie al metodo funzionalista-gradualista che chiarisce anticipatamente il beneficio che si può trarre da un certo fenomeno; pertanto, si ritiene che occorra promuovere la soluzione federalista facendo

capire alla società civile la *convenienza effettiva* che si avrebbe nell'accettare la guida politica di un **sovrastato** che opera democraticamente ed unitariamente nell'interesse di tutti quegli Stati che gli cedono parte della propria sovranità e del proprio potere. La società civile, poi, dovrebbe approfittare delle elezioni del Parlamento europeo per valutare i programmi dei candidati ed avanzare richieste concrete. Si ritiene, infine, che il sistema proporzionale non favorisca il processo di unificazione politica europea e la costituzione del necessario governo sovrastatale (dr. Astori).

* Si osserva che le esperienze politiche degli Stati europei sono piuttosto differenti e pertanto si domanda come si possa giungere ad un governo politico unitario europeo che incontri il favore di tutti gli Stati senza considerare che una situazione "così ambigua" e debole potrebbe avvantaggiare soprattutto gli Stati più forti e più avveduti (prof. Armano).

⇒ *Il sistema proporzionale è sostenuto dall'idea che il Parlamento Europeo debba essere lo specchio delle opinioni pubbliche europee: un Parlamento siffatto però, è funzionale più all'esigenza di rappresentare le differenti opinioni politiche che a sostenere un governo effettivo. Le funzioni del Parlamento europeo, pertanto, potranno cambiare solo quando esso sarà guida, su indicazione di una sua maggioranza, di un governo; tuttavia, il Parlamento europeo non è ancora espressione dell'Europa, ma dei singoli partiti politici di ogni Stato. L'Unione europea, poi, sarà principalmente l'Unione di tante diversità: occorrerà, dunque, un **governo unitario delle diversità** che dovranno essere, peraltro, salvaguardate. Il vero punto debole dell'integrazione europea, tuttavia, è rappresentato dall'Inghilterra, fortemente nazionalista, che osteggia il processo di unificazione. Le fondamenta di quest'unione sono ancora piuttosto fragili anche perché, essendo costituite da Germania, Francia ed Inghilterra, quest'ultima continua ad essere recalcitrante non volendo, probabilmente, riconoscere ed accettare, che la Germania sia il "cuore" dell'Europa Unita (prof. Salvadori).*

* Alcuni storici sostengono che l'Europa si è trovata unita sempre **contro** qualcosa e mai **per** qualcosa: ci si chiede, pertanto, "contro cosa" potrà, o dovrà, agire unita ovvero quale tipo di crisi potrebbe provocare il tanto auspicato superamento dei nazionalismi che favorisca un'effettiva unione politica europea (prof. Coralluzzo).

* Si ritiene che il doveroso ed ulteriore passaggio politico sia una *sfida*, - originata anche da una crisi radicale -, che necessita, però, del supporto di una *forza ideologica* (prof. Argeri).

* Il percorso di integrazione economica europea avrebbe condizionato decisioni e scelte atte a risolvere problemi anche non prettamente economici. Si reputa, pertanto, potenzialmente risolutiva l'ipotesi di un'elezione diretta non solo del Parlamento europeo, ma anche dell'organo esecutivo, elezione che potrebbe concretamente realizzare la costituzione di un governo europeo che decida per l'Europa intera, politicamente unita (sig. Viscardi).

⇒ *Le situazioni di crisi sono costituite da un insieme di problemi, spesso ambivalenti, suscettibili di "avanzamenti" o di "arretramenti" che richiedono, pertanto, soluzioni nuove e diverse da quelle già esistenti. Si esclude, tuttavia, un possibile ritorno agli Stati nazionali - ad una sorta, cioè, di **rinazionalizzazione** -; l'alternativa sarà, piuttosto, tra un lungo trascinarsi di ambiguità ed una soluzione relativamente rapida verso l'integrazione. Occorre considerare, inoltre, che qualora gli Stati Uniti, i quali attualmente risolvono la maggior parte dei problemi europei, adottino politiche estere non più favorevoli all'Europa, quest'ultima sarà costretta ad intraprendere strade nuove che soddisfino in modo più sicuro i suoi interessi (e probabilmente si renderà necessario adottare una **politica estera** sempre più **comune**, contrariamente a quanto è avvenuto nel caso della ex-Jugoslavia).*

Si osserva, infine, che la costituzione della moneta unica e della banca centrale ha rappresentato una forte "accelerazione" dell'economia europea non accompagnata da un'adeguata "accelerazione" democratica. La gestione economica, infatti, rimanda,

formalmente, le decisioni all'ambito politico che, però, essendo carente di istituzioni adeguate, consente sostanzialmente giochi potere ove, naturalmente, vige la "legge del più forte" a scapito del processo democratico (prof. Salvadori).