



La Conferenza sul futuro dell'Europa

Nota del MFE

La premessa

L'Unione europea è sottoposta a molteplici sfide esterne che provengono sia dal quadro internazionale (l'atteggiamento per la prima volta apertamente ostile verso l'UE da parte degli USA, le ingerenze russe e le pressioni cinesi, il sostegno dato da Trump e Putin alle forze nazionaliste e illiberali all'interno dei paesi europei, la crisi del commercio internazionale, l'instabilità del quadro mondiale, le guerre e il disordine nelle regioni limitrofe, i flussi migratori), sia dalle trasformazioni in atto (la sfida tecnologica, le emergenze climatiche, la questione demografica).

A queste si aggiungono le tensioni interne, in particolare la conflittualità all'interno del Consiglio europeo – organo che in questo momento detiene la maggior parte del potere politico nell'UE – tra governi “sovranisti” che chiedono un indebolimento delle istituzioni europee comunitarie e governi pro-europei, a loro volta divisi – spesso lungo l'asse Nord-Sud – tra sostenitori dello *status quo* e fautori di un rinnovamento dell'Europa. Si tratta di una conflittualità che, in molti casi, paralizza la capacità di azione dell'Unione europea persino nelle materie di competenza comunitaria, e blocca praticamente ogni proposta di rafforzamento della gestione comune nelle materie più sensibili in cui gli Stati mantengono intatta la sovranità.

Tuttavia, nonostante le difficoltà che l'Europa attraversa – e che alimentano il consenso alle forze nazionaliste e populiste soprattutto in alcuni paesi – la maggioranza dei cittadini europei continua ad essere favorevole all'Europa. Lo dimostrano, tra le altre cose:

- i risultati positivi delle consultazioni "Cittadini per l'Europa di domani" (*Consultations citoyennes sur l'Europe*) proposte dal Presidente francese e organizzate in diversi Stati membri tra aprile e novembre 2018;
- i risultati positivi delle elezioni europee: chiara maggioranza pro-europea nel PE, aumento dell'affluenza alle urne per la prima volta dalla prima elezione diretta del PE, chiara volontà espressa dai cittadini per un cambiamento positivo in Europa.

La proposta di indire una "Conferenza per l'Europa"

In questo quadro si colloca la proposta di aprire un confronto sul futuro dell'Unione europea convocando una *Conferenza sul futuro dell'Europa* per affrontare la questione di come superare le debolezze europee, sia quelle di natura esterna (per rafforzare la capacità di agire in modo coeso di fronte ai problemi e alle sfide del nostro tempo, laddove oggi come europei siamo impotenti), sia quelle di natura interna (per superare la paralisi che le divisioni tra Stati membri provocano, e che bloccano anche la possibilità di accordi per trovare una soluzione all'impasse). La proposta della Conferenza:

- è stata avanzata dal Presidente francese Macron nel Manifesto *Per un rinascimento europeo* pubblicato il 4 marzo 2019 e indirizzato ai cittadini europei, “**al fine di proporre tutti i cambiamenti necessari al nostro progetto politico**, senza tabù, neanche quello della revisione dei trattati”. Nel suo messaggio si dice che “questa Conferenza dovrà associare **gruppi di cittadini**, dare audizione a universitari, parti sociali, rappresentanti religiosi e spirituali. Definirà una *roadmap* per l'Unione europea trasformando in azioni concrete queste grandi priorità. Avremo dei disaccordi, ma è meglio un'Europa fossilizzata o un'Europa che progredisce, talvolta a ritmi diversi, rimanendo aperta a tutti?”;

- è stata ripresa dai gruppi politici pro-europei nel nuovo Parlamento europeo, che hanno investito la nuova Presidente della Commissione europea della necessità di indire questa Conferenza;
- è stata ripresa nella sua risposta scritta al gruppo degli S&D e a quello di Renew Europe, nonché, nel suo discorso di investitura al Parlamento europeo in occasione della sua elezione, da Ursula von der Leyen: “**I want European citizens to play a leading and active part in building the future of our Union. I want them to have their say at a Conference on the Future of Europe, to start in 2020 and run for two years**”.

Al di là del confronto ancora aperto sulle caratteristiche che dovrà avere e la durata dei suoi lavori, la Conferenza è pertanto ormai data per certa, e il suo avvio è fissato per l'inizio del 2020.

Si tratta di un'opportunità straordinaria per l'Europa, ed è con questa consapevolezza che come MFE abbiamo sviluppato alcune considerazioni.

* * *

Obiettivi e contenuti della Conferenza

La Conferenza sarà l'Assise in cui poter affrontare due questioni fondamentali: i) quali politiche si ritiene debbano essere governate a livello europeo e quale ruolo gli europei vogliono assumere a livello globale, ossia che tipo di attore internazionale ritengono l'Europa debba diventare; ii) verso quale modello politico-istituzionale deve evolvere l'Unione europea.

Il consenso condiviso sulle politiche europee sarà più facile da trovare, perché riguarda temi più abituali per la politica. La questione del ruolo internazionale dell'Europa, invece, è un nodo già più complesso da sciogliere che affronta il quesito **se si vuole che l'Europa diventi in grado di usare il suo soft power per determinare gli equilibri globali e difendere i propri interessi e valori nel mondo, oppure se si preferisce che continui a muoversi sul piano internazionale come avviene oggi, in subordine rispetto alle iniziative degli Stati membri.**

Il modello politico-istituzionale verso cui si ritiene che l'Unione europea debba orientarsi dipende dalla risposta che si dà a questo quesito. Oggi l'Unione europea è costruita attorno al progetto del Mercato unico ed è strutturata per perseguire nelle altre materie il coordinamento e la cooperazione tra Stati membri sovrani. Questo modello istituzionale non prevede la costruzione di una sovranità europea (l'unica eccezione è costituita dalla moneta) e si accompagna (necessariamente, visto che gli Stati restano sovrani nell'ambito della politica economica, in quello della politica estera e in quello della sicurezza, sia interna che esterna) ad un'interpretazione del ruolo dell'Europa nel mondo che Martin Sandbu, sulle pagine del *Financial Times* del 19 giugno scorso, ha lucidamente definito come finalizzato esclusivamente a perseguire fini mercantili (ottenere migliore accesso ai mercati e migliori condizioni per il proprio business, assicurarsi vantaggi immediati in termini di occupazione e guadagni), senza mai porsi obiettivi politici ambiziosi e senza mai cercare di usare a questo scopo anche solo il peso della potenza commerciale europea.

Viceversa, se l'obiettivo è diventare capaci, come europei, di avere una voce autorevole nel mondo, di provvedere alla propria sicurezza e di incidere nei rapporti internazionali, diventa necessaria un'Europa sovrana, ossia autonoma nel governare quelle materie da cui dipende la possibilità di diventare un soggetto politico forte e di farsi protagonista sulla scena mondiale. Diventano pertanto necessari la creazione di una effettiva sovranità europea e un passaggio politico per superare la struttura comunitaria definitasi a partire dall'Atto Unico e dal Trattato di Maastricht e a seguito delle ulteriori revisioni di Amsterdam e Lisbona.

Le due diverse visioni convivono nell'Unione europea, e la Conferenza deve farle emergere, evidenziando anche la differente impostazione politica che comportano rispetto al governo delle grandi questioni del nostro tempo.

Il fatto che le due diverse posizioni possano confrontarsi con chiarezza rappresenta un passaggio cruciale per poter far avanzare il progetto europeo. L'obiettivo deve essere quello o di costruire una visione comune, oppure di capire come le due diverse posizioni possono convivere in modo sinergico all'interno del quadro dell'UE. A ciò si somma la necessità di chiarire il problema dei rapporti con i paesi che

in questo momento non credono più nell'utilità dell'integrazione europea e quindi non solo rifiutano ogni logica di cambiamento nel senso di una maggiore integrazione, ma vogliono addirittura smantellare molte delle istituzioni e delle regole su cui si basa l'Unione europea.

Le riforme necessarie per un'Europa federale sovrana e democratica

Come federalisti – in sintonia con le preoccupazioni espresse dai cittadini – siamo convinti che limitarsi a cercare di migliorare il sistema attuale, senza imprimere un cambio di passo all'UE, sia pericolosissimo. L'Unione europea dimostra di essere inadeguata e impotente di fronte alle sfide e alle crisi che la minacciano; pertanto l'unica soluzione è quella di creare un'Europa sovrana, **recuperando l'ambizione politica del suo progetto originario**, adattandolo alle sfide del XXI secolo e dotandosi degli strumenti e dei poteri politici necessari per governare in modo autonomo rispetto agli Stati membri nelle materie che si sceglie di far diventare competenza europea.

L'obiettivo di delineare le riforme politiche e istituzionali necessarie per la creazione di un nucleo politico più integrato

Le riforme istituzionali e politiche dell'Unione europea che riteniamo necessarie per avere un'Europa federale sovrana sono:

a) **il rafforzamento della democrazia europea** stabilendo la piena codecisione nella procedura legislativa in tutte le materie di competenza europea tra il Parlamento europeo e il Consiglio (nel caso che solo una parte degli Stati accetti questa riforma, Parlamento e Consiglio dovranno agire nella composizione ristretta che saranno gli organi stessi a definire); attribuendo il potere di iniziativa legislativa al PE; dando alla Commissione europea pieni poteri esecutivi. A questo proposito sarà importante anche un rafforzamento della politicizzazione della procedura di nomina della Commissione europea, anche con l'istituzione di liste transnazionali e il rafforzamento del sistema degli *Spitzenkandidaten*, e dando più potere al Presidente della Commissione nella scelta dei suoi membri, il cui numero dovrà essere ridotto per non corrispondere più al criterio della rappresentanza nazionale;

b) **la creazione di strumenti nuovi**, *in primis* un bilancio federale, necessario per finanziare le politiche e gli investimenti, e per svolgere funzioni di stabilizzazione e redistribuzione. Tale bilancio dovrà essere finanziato da autentiche risorse fiscali europee, deciso e controllato a livello europeo dal Parlamento (cui deve essere attribuito il potere di imposizione fiscale) e dal Consiglio, sempre nella composizione ad hoc che si dovrà definire sulla base dei membri del nucleo. La creazione di un bilancio federale così concepito, espressione di una nuova (in quanto non ancora esistente) capacità fiscale, rappresenta il punto di svolta per la battaglia per un'unione politica federale in Europa. Il passaggio da un soggetto confederale a un soggetto federale dipende infatti dallo sviluppo della capacità di autodeterminarsi; e proprio la capacità fiscale è, fra le competenze, quella più prossima alla *Kompetenz-Kompetenz*, ovvero alla capacità di autodeterminazione propria degli Stati sovrani. Oggi l'Unione (che attribuisce solo agli Stati membri la capacità fiscale) si basa notoriamente sul principio di attribuzione (come avviene nelle Confederazioni): essa può fare solo ciò che gli Stati membri (all'unanimità) le dicono di fare; ciò è in gran parte dovuto al fatto che chi decide delle risorse, indirettamente decide anche di tutte le politiche che riesce a finanziare con quelle risorse.

Parlare di capacità fiscale europea significa parlare:

- a. della capacità di raccogliere risorse e di spenderle nell'interesse generale a livello europeo; tale potere si esercita pertanto su due versanti: quello delle entrate (che possono consistere in tasse o debito) e quello della spesa pubblica (che viene utilizzata per esercitare alcune funzioni, quali il finanziamento di beni pubblici, la redistribuzione della ricchezza, la stabilizzazione dell'economia in caso di shock economici);
- b. di una capacità fiscale europea indipendente dalla volontà dei singoli Stati, in quanto in grado di autodeterminarsi sia sul lato delle entrate che della spesa;

- c. di una capacità fiscale europea in grado di mobilitare risorse rilevanti. A seconda delle funzioni che esso sarà chiamato a svolgere, il bilancio dovrà (a regime) mobilitare tra il 5 e il 10 % del PIL europeo.

c) la presa d'atto dell'impossibilità per l'Unione europea di basarsi su una visione monolitica dei suoi scopi, vista la divisione che esiste oggi tra gli Stati membri a questo proposito. Le diverse concezioni che caratterizzano gli Stati membri circa la natura della costruzione europea sono il più grave dei problemi tra quelli che hanno frenato il processo di unificazione europea, ed ha iniziato a porsi sin dal suo primo allargamento (con l'ingresso del Regno Unito e della Danimarca). Gli attuali Trattati, prendendo atto del fatto che nell'UE convivono queste visioni diverse sulla natura del progetto europeo, prevedono alcuni strumenti per disciplinare la possibilità delle integrazioni differenziate ed evitare – correttamente – la possibilità che si crei un' *Europe à la carte*. Questi strumenti, tuttavia, si sono dimostrati nei fatti praticamente inutilizzabili, perché, nel tentativo di mantenere un quadro uniforme, escludono la possibilità di lasciare spazio ad ambizioni politiche diversificate.

Arrivati in questa fase del processo, è diventato indispensabile superare questo nodo che paralizza l'Unione europea e fare in modo che nell'Unione europea possano convivere l'integrazione comunitaria attuale – per quella parte degli Stati membri che non vogliono maggiore integrazione politica – e il nucleo dei paesi che approfondiscono la reciproca unificazione sotto il profilo politico. Sarà un passaggio indispensabile che dovrà emergere nella Conferenza, per non restare prigionieri delle paure e delle ambiguità che paralizzano al momento il confronto e per poter definire le riforme istituzionali e politiche necessarie nel quadro a 28 e quelle destinate al nucleo più integrato, in modo che in quell'ambito il livello europeo sia in grado di agire in modo efficace e democratico.

Si tratterà di stabilire che la riforma dell'Unione non dovrà seguire la regola dell'unanimità e che, finché un paese non è disposto ad aderire all'Unione 2.0, esso rimarrà legato alle regole dell'Unione 1.0. Dovrà essere evitato ogni rischio di indebolire il quadro o la coesione dell'Unione europea, ma al tempo stesso dovrà essere garantita la possibilità ai paesi più ambiziosi di procedere, e di ancorare l'UE, attraverso la loro unione più stretta, ad un centro di gravità politico di natura federale che la rafforzi e la stabilizzi. Sarà un nucleo aperto a tutti i paesi che intendono parteciparvi, oggi o in futuro, e che lascia al tempo stesso invariato l'*acquis* per gli Stati che vogliono fermarsi all'attuale quadro comunitario.