

## L'ITALIA E L'UNIFICAZIONE EUROPEA

Per avere una visione chiara del rapporto fra l'Italia e l'unificazione europea, occorre essere consapevoli che essa rappresenta per il nostro paese allo stesso tempo la via del superamento della crisi storica dello Stato nazionale e la via del completamento della costruzione dello Stato nazionale democratico. L'Italia cioè condivide con i paesi europei l'interesse vitale al superamento della crisi storica degli Stati nazionali tramite la creazione di una sovranità sopranazionale europea. Ma questo interesse comune è rafforzato dal cruciale interesse specifico sopraindicato. Quando è giunto all'ordine del giorno della politica l'avvio dell'unificazione europea l'arretratezza complessiva dell'Italia, caratterizzata da una unificazione recente e da enormi divari economico-sociali e territoriali, non aveva reso possibile, a differenza dei paesi europei più avanzati, l'affermarsi di uno Stato efficiente, di un diffuso lealismo verso lo Stato, di un regime liberaldemocratico con cui l'insieme degli italiani potesse identificarsi, e, pertanto, una solida coscienza nazionale. In queste condizioni di ritardo nella costruzione dello Stato nazionale l'unificazione europea è apparsa alle forze democratiche ed europeiste, oltre che come il processo di superamento della sovranità assoluta, anche come la via dal completamento del Risorgimento, il quale, nelle sue più autorevoli guide, non va dimenticato, aveva visto l'edificazione degli Stati nazionali come una tappa in direzione dell'unità europea (1). In effetti, l'inserimento in una economia di dimensioni europee avrebbe permesso il raggiungimento della maturità industriale del paese e, quindi, avviato il superamento dei divari economico-sociali e territoriali che estraniavano vaste masse popolari dallo Stato e dai valori liberaldemocratici. E i progressi verso una condivisa coscienza civica sarebbero inoltre stati alimentati dal legame organico con più avanzate esperienze statali, nel quadro della formazione di una statualità sopranazionale.

Questa valenza specifica della partecipazione italiana alla costruzione europea (individuata chiaramente dai padri dell'europeismo italiano: Spinelli, Einaudi, De Gasperi e Albertini (2)), è alla base dell'europeismo particolarmente avanzato e radicato che ha caratterizzato la politica italiana dopo la seconda guerra mondiale e che ha potuto contare fino a tempi recenti su un vasto consenso popolare. Va sottolineato in particolare che l'accentuato orientamento federalistico dell'europeismo italiano si è sempre fondato sulla convinzione che una struttura federale (istituzioni sopranazionali fornite di effettivi poteri e fondate sul consenso dei cittadini europei) è indispensabile per ottenere una organica solidarietà fra paesi forti e paesi deboli dell'Europa. E' un fatto che la partecipazione italiana all'unificazione europea (nonostante i suoi limiti che vedremo più avanti), oltre ad aver contribuito in modo decisivo all'avanzamento di questo processo, ha costituito la forza trainante dei fondamentali progressi verso la modernizzazione economico-sociale e politica (la progressiva integrazione della grandissima maggioranza delle forze politiche nel sistema liberaldemocratico), che hanno fatto emergere la concreta possibilità del superamento dei mali storici dello Stato italiano costituiti dalla democrazia bloccata e da un centralismo autoritario e inefficiente (3).

\* \* \*

Dopo aver chiarito l'interesse vitale dell'Italia all'unificazione europea, passiamo ad uno sguardo complessivo del processo di integrazione europea. In questi quasi settant'anni di processo integrativo europeo il lento e graduale avanzamento, che è partito dalla Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950, ha permesso di ottenere grandi risultati che possono essere riassunti nei seguenti termini:

- la pacificazione dell'Europa dopo secoli di guerre interstatali, le due ultime delle quali (la 1° e la 2° guerra mondiale) ci hanno portato sull'orlo della fine della civiltà europea;

- un progresso economico-sociale che ha fatto dell'Europa la regione più avanzata del mondo;
- un progresso politico caratterizzato dalla generale diffusione del sistema democratico integrato in modo organico dai diritti di libertà e dai diritti alla solidarietà sociale.

L'unificazione europea è d'altra parte un'opera incompiuta perché non è giunta a realizzare la federazione europea che nella Dichiarazione Schuman viene indicata come il suo indispensabile traguardo. Ai progressi in senso federale si accompagna in effetti la persistenza dei meccanismi confederali (in ultima analisi le decisioni unanimi dei governi nazionali) in settori decisivi quali la politica estera, la sicurezza esterna e interna, la difesa, le dimensioni del bilancio comune (le risorse dell'UE, che sono essenzialmente contributi nazionali, equivalgono a meno dell'1% del PIL europeo, mentre quelle degli USA raggiungono il 25%), le politiche macroeconomiche, la revisione del sistema istituzionale. Il fatto che non si sia ancora raggiunto un sistema pienamente federale è giunto a produrre gravissime conseguenze negative per l'UE nel suo complesso e per l'Italia in particolare.

Per quanto riguarda l'UE, il fatto di trovarsi in mezzo al guado impedisce di rispondere efficacemente alle sfide esistenziali che sono emerse negli anni recenti e che sono fondamentalmente quattro.

La prima è la *sfida della solidarietà*. Gli squilibri sociali (disuguaglianza e disoccupazione) e soprattutto gli squilibri territoriali (divari di sviluppo fra paesi forti e paesi deboli dell'UE) sono cresciuti a un tale grado, anche in connessione con la crisi globale di questi anni, da produrre sempre più gravi tensioni sociali e politiche e contrasti nazionalistici, i quali mettono in gravissimo pericolo la sopravvivenza dell'Unione economica e monetaria. E' diventato sempre più urgente il passaggio da un'integrazione essenzialmente negativa (eliminazione degli ostacoli al libero movimento delle merci, delle persone, dei capitali e dei servizi) ad un'integrazione anche positiva, cioè accompagnata da forti politiche sopranazionali capaci di affrontare efficacemente gli squilibri economici, sociali e territoriali inevitabilmente prodotti da un mercato non adeguatamente governato e, quindi, di sottrarre, con un governo economico europeo, l'economia e la società europea al dominio dei mercati. Il che richiede istituzioni sopranazionali fornite **del potere necessario (in termini di competenze, di risorse autonome e di capacità di esecuzione)** e sottoposte al controllo dei cittadini europei (4).

La seconda sfida riguarda *la sicurezza*. La sicurezza dell'Europa si confronta oggi con gravissime minacce di natura globale derivanti dalle contraddizioni di una globalizzazione non governata (povertà e divari di sviluppo, sempre più gravi crisi economiche e finanziarie, le nuove sfide poste dal terrorismo internazionale e dalle migrazioni bibliche), dal degrado ecologico, dal crescente disordine internazionale in un contesto caratterizzato dall'irreversibile declino dell'egemonia americana e dalla sua funzione relativamente stabilizzatrice anche in termini di sicurezza europea. Le minacce globali, sommandosi alle minacce ai confini meridionali e orientali dell'UE, rendono improcrastinabile l'esigenza di **unificare in un quadro federale** la politica europea estera, di sicurezza e di difesa (5).

La terza sfida è *l'emergenza migratoria*, che sta mettendo in crisi la libera circolazione delle persone e producendo gravissime tensioni politiche e sociali. Essa richiede un'efficiente politica comune, cioè federale, dell'emigrazione diretta sia all'integrazione dei migranti (che sono necessari al progresso economico e sociale europeo), sia alla stabilizzazione delle regioni (in particolare il medio oriente e l'Africa) da cui proviene un'emigrazione eccessiva e sempre meno gestibile (6).

A queste sfide dobbiamo aggiungere quella proveniente dalla *crescente disaffezione dei cittadini europei nei confronti dell'UE*, che si manifesta nella crescita dei partiti e dei movimenti populistici e nazionalistici (che, tra l'altro, hanno contribuito in modo decisivo alla Brexit), e che deriva fondamentalmente da due fattori. Il primo è costituito dall'incapacità dell'UE – che ha le sue radici nel sistema intergovernativo paralizzato dai veti nazionali – di affrontare in modo efficace i problemi più acutamente sentiti dai cittadini europei, che si riferiscono ai differenti aspetti della sicurezza (economica, sociale, ecologica, internazionale, governo dell'emigrazione, terrorismo). Il secondo fattore consiste nella mancanza di una reale legittimazione democratica delle istituzioni europee, dato che le fondamentali decisioni sopranazionali non sono né efficienti né soggette ad un controllo democratico corrispondente a quello richiesto dai canoni della civiltà politica occidentale. Questi fattori rinviano all'esigenza cruciale di un vero governo europeo che sia espressione della partecipazione dei cittadini europei al processo democratico (7).

Veniamo ora alle implicazioni negative per l'Italia dell'incompletezza dell'unificazione europea. Vanno sottolineati in particolare i seguenti punti (8):

- con la partecipazione all'integrazione economica europea l'Italia nel suo complesso ha certamente ottenuto grandi progressi, ma la mancanza di un governo economico europeo (irrealizzabile in assenza di un governo democratico federale europeo) ha rallentato il progresso verso il superamento degli squilibri economico-sociali e territoriali italiani (tenendo conto che l'integrazione economica ha oggettivamente diminuito in modo decisivo l'efficacia degli strumenti nazionali di politica economica) e infine, anche in connessione con la crisi economico-finanziaria mondiale, ha favorito una accentuazione di questi squilibri, producendo tensioni sociali e spinte micronazionalistiche;
- la mancanza di una politica estera, di sicurezza e di difesa unitaria e di una vera politica sopranazionale dell'emigrazione fa sì che l'Italia si trovi particolarmente esposta di fronte alle sfide della sicurezza e dell'emergenza migratoria, il che porta al crescere di recriminazioni contro l'inadeguata solidarietà europea;
- il deficit di democrazia e di efficienza che caratterizzano le istituzioni sopranazionali a causa della loro incompleta federalizzazione fanno sì che la democrazia sia sostanzialmente confinata a livello nazionale dove non si possono più prendere decisioni strategiche, mentre dove queste devono essere prese (a livello sopranazionale) non esiste ancora un meccanismo politico-democratico adeguatamente sviluppato. Si è quindi prodotto un vuoto di politica e di democrazia, cioè di capacità di elaborare grandi disegni orientati all'interesse generale, intorno ai quali si possa suscitare lo spirito civico e quindi la grande risorsa della solidarietà. In questo contesto (che si innesta su una situazione di relativa arretratezza italiana per le ragioni storiche suindicate) non ci sono più freni al dilagare della corruzione, degli egoismi individuali, corporativi e locali e alle fughe nell'irrazionalità. In questo contesto deve essere collocato, per essere adeguatamente compreso, il fenomeno del "berlusconismo" (9).
- in questa situazione si sono rafforzate le tendenze nazionalpopuliste, come in generale in tutta Europa, ma l'Italia, che era uno dei paesi europei con il primato del sostegno popolare (10) all'idea dell'unità europea, ha ora fra i paesi fondatori il primato per quanto riguarda il rifiuto dell'UE e in modo specifico dell'unione monetaria.

Chiarite le conseguenze negative a cui il fatto che non si sia ancora raggiunta la federazione europea ha condotto l'UE nel suo complesso e l'Italia in modo specifico, è evidente che le forze politiche democratiche ed europeistiche di un paese che come l'Italia ha un interesse particolarmente vitale all'unificazione europea sono chiamate a contribuire in modo determinante

alla risposta positiva da dare all'alternativa drammatica che si sta avvicinando al punto di rottura: o costruire in modo sollecito una federazione europea in senso pieno o avviarsi alla disgregazione. Ciò significa che l'Italia deve collegare le richieste di politiche europee che affrontino seriamente le sfide esistenziali con cui si confronta l'UE alla chiara proposta dell'apertura di un processo costituente della federazione europea con le seguenti caratteristiche (11):

- deve essere un processo costituente democratico, in cui il ruolo decisivo spetti ad una assemblea formata dai rappresentanti dei cittadini e non ad una conferenza intergovernativa che decida all'unanimità, e in cui la ratifica della proposta costituzionale debba avvenire tramite un referendum paneuropeo stabilendo che essa entri in vigore fra i paesi ratificanti purché si raggiunga la maggioranza degli Stati e dei cittadini europei;

- poiché la federazione europea non può essere realizzata fin dall'inizio con la partecipazione di tutti gli Stati membri dell'UE, alcuni dei quali (oltre alla Gran Bretagna che ha optato per la secessione) non mostrano in questa fase la minima disponibilità ai trasferimenti di sovranità che la federazione piena comporta, si deve scegliere il metodo dell'avanguardia che oggi significa concretamente realizzare una federazione, partendo dall'eurozona, nel quadro dell'UE più ampia che mantiene i suoi aspetti confederali;

- lo sviluppo del processo costituente deve essere accompagnato in parallelo (per essere percepito positivamente dai cittadini che saranno chiamati a ratificare la proposta costituzionale) da una parziale anticipazione (possibile a trattati costanti) sia del governo economico europeo (specificare nodo cruciale capacità fiscale/bilancio eurozona) che del governo sopranazionale della sicurezza europea (qui rientra in particolare la cooperazione strutturata permanente), le quali anticipazioni contribuirebbero a ristabilire la fiducia fra gli Stati dell'UE e a migliorare il consenso popolare nei confronti della riforma federale.

Questa proposta costituente da parte italiana renderebbe più avanzate in direzione federale le iniziative di cui, di fronte alla drammatica alternativa in cui si trova l'UE, l'asse franco-tedesco si farà promotore dopo aver sconfitto nelle tornate elettorali di questi mesi le tendenze nazionalpopulistiche. Il rafforzamento da parte italiana delle iniziative franco-tedesche rappresenta d'altronde una costante nel processo di integrazione europea.

Perché la proposta italiana sia credibile ed efficace, ci sono però due condizioni imprescindibili.

In primo luogo l'Italia deve riconquistare la fiducia dei partner europei e delle istituzioni europee portando avanti il programma di risanamento finanziario sia per quanto riguarda il deficit di bilancio sia per quanto riguarda il debito pubblico. E' chiaro che un pieno risanamento non sarà possibile, date le dimensioni dello sforzo richiesto, in mancanza del rilancio di una integrazione realmente solidale che richiede un decisivo avanzamento federale. L'Italia deve però dimostrare di sapersi impegnare seriamente a combattere con adeguate riforme gli sprechi, le inefficienze, l'enorme evasione fiscale e la corruzione che, assieme al fattore costituito dalla mancanza di una adeguata integrazione economica positiva (e quindi solidale), costituiscono un rilevante fattore del dissesto delle finanze italiane. In questo contesto l'Italia deve chiedere che il Fiscal Compact sia rivisto con riferimento alla *golden rule* (il debito pubblico deve finanziare gli investimenti e non la spesa corrente) e che sia inserito in un trattato di unificazione federale che fornisca le istituzioni europee del potere di attuare una efficace integrazione positiva. Va anche sottolineato che l'impegno italiano a favore della cooperazione strutturata deve essere accompagnata dalla immediata adesione all'Eurocorps.

In secondo luogo le forze democratiche ed europee italiane devono sconfiggere le forze nazionalpopuliste, che, se non sono bloccate, porteranno l'Italia fuori dall'unificazione europea, contribuendo in tal modo alla sua disgregazione. Pertanto l'aspetto qualificante e decisivo del

programma con cui le forze democratiche ed europeiste italiane affronteranno le prossime elezioni politiche dovrà essere l'impegno per una Europa pienamente federale e, quindi, a favore della proposta costituente sopraindicata. Deve essere chiaro che le forze nazionalpopuliste si possono sconfiggere solo contrapponendo alle loro farneticazioni un grande disegno di rinnovamento dell'Europa e quindi dell'Italia.

E' chiaro che il ruolo della politica italiana nel lancio del processo costituente federale europeo dipenderà anche dalla capacità dei federalisti di svolgere una azione adeguata a sostegno di questo ruolo da cui dipende il destino dell'Italia e dell'Europa.

Sergio Pistone

(Torino, 13-5-2017)

#### NOTE

1) Cfr. Mario Albertini, *Il Risorgimento e l'unità europea*, Napoli, Guida, 1979.

2) Cfr. Sergio Pistone, *L'Italia l'unità europea. Dalle premesse storiche all'elezione del Parlamento europeo*, Torino, Loescher, 1996 e Umberto Morelli e Daniela Preda (a cura di), *L'Italia e l'unità europea dal Risorgimento ad oggi. Idee e protagonisti*, Padova, CEDAM, 2014.

3) Cfr. Sergio Pistone, *Dal Manifesto di Ventotene alla Carta di Chivasso*, in "Piemonteuropa", 2003, n. 4 e *Un'Italia federale in un'Europa federale*, in "L'Unità Europea", 2010, n.5.

4) Cfr. Sergio Pistone, *Il dibattito in Germania su democrazia e unificazione europea: il confronto fra Habermas e Streeck*, in "Il Federalista", 2013, n. 2-3; Id., *Federazione europea subito come risposta alla crisi esistenziale dell'integrazione europea e per superare gli squilibri fra paesi forti e paesi deboli dell'Unione Europea*, in "Piemonteuropa", 2013, n. 1-2; Id., *Lo scenario dell'unione politica federale della democrazia multilivello. Perché e come?*, relazione al Seminario politico di Bardonecchia (5 maggio 2017).

5) Cfr. Sergio Pistone, *Unione politica e sfide della sicurezza*, in "Paradoxa", 2015, n. 3; Id., *Realismo politico, federalismo e crisi dell'ordine internazionale*, in "Il Federalista", 2015, n. 1; F. Spoltore, *Unione federale e difesa europea*, in "Il Federalista", 2016, n. 2-3. Va qui sottolineato che un'Europa pienamente federale passerebbe dalla posizione di consumatrice di sicurezza a quella di produttrice, in quanto potenza civile capace di agire efficacemente sul piano internazionale, fornirebbe un contributo determinante alla formazione di un ordine internazionale fondato su un sistema pluripolare strutturalmente cooperativo, che aprirebbe la strada verso un mondo più giusto, più pacifico ed ecologicamente sostenibile.

6) Cfr. D. Rigallo, A. Sabatino, G. Turrone (a cura di), *Per una politica europea di asilo, accoglienza e immigrazione*, Consiglio Regionale del Piemonte, Torino, 20015; A. Sabatino, *Per una politica europea sostenibile dell'immigrazione*, in "Il Federalista", 2016, n. 2-3; G. Bordino, D. Rigallo, A. Sabatino, G. Turrone, *Europa, migranti, frontiere*, Consiglio Regionale del Piemonte, Torino, 2017.

7) Cfr. S. Pistone, *No al nazionalpopulismo. Sì alla federazione europea*, in "Piemonteuropa", 2014, n. 1.; Alessandro Cavalli e Alberto Martinelli, *La società europea*, Bologna, Il Mulino, 2015; F. Spoltore, *Unire l'Europa per salvare la democrazia*, in "Il Federalista", 2016, n. 2-3.

8) Cfr. Sergio Pistone, *Il Movimento Federalista Europeo*, in *Dizionario dell'integrazione europea*, a cura di Umberto Morelli e Filippo Maria Giordano, 2017, Roma.

9) Cfr. *Un governo di emergenza costituzionale per riportare l'Italia nel solco delle democrazie europee*, in "L'Unità Europea", 2010, n.1.

10) In occasione delle elezioni europee del 1989 si tenne in Italia un referendum sul mandato costituente al Parlamento europeo che ottenne la risposta positiva dell'88% degli elettori.

11) Cfr. Sergio Pistone, *Lo scenario*, cit.