



DIVENTIAMO CITTADINI EUROPEI

Corso di aggiornamento per insegnanti

XVI edizione

Torino, 15 novembre 2012

L'Europa al bivio tra unione federale e disgregazione

Direzione Comunicazione Istituzionale dell'Assemblea regionale
Direttore: Rita Marchiori

Settore Organismi consultivi ed osservatori
Dirigente: Cosimo Poppa

Segretaria Consulta Europea
Frigati Rosella
Tel. 011.5757.528 fax. 011.5757.365
www.cr.piemonte.it/europea
consulta.europea@cr.piemonte.it

Indice

Emma Bonino e Marco De Andreis

Federation lite, or what the United States of Europe might look like

Daniel Cohn – Bendit e Guy Verhofstdt

Per l'Europa – Manifesto per una rivoluzione unitaria

Sergio Pistone

La procedura costituente della federazione europea

Sergio Pistone

Le strutture istituzionali dell'Unione Europea e la federazione incompiuta

Antonio Mosconi

Squilibri territoriali e bilancio europeo

Luisa Trumellini

Alternativa Europea n. 34, ottobre 2012

Per fermare la crisi: Federazione europea subito!.

Editoriale de Il Federalista n. 1-2/2012

Emma Bonino
Marco De Andreis

Federation Lite, or what the United States of Europe might look like

December 2011

DRAFT – Not for quotation or publication

Summary

The great economic contraction we are living through has revealed that political union is not just an optional feature, to be added at leisure, to a monetary union, but a vital prerequisite for the latter's continued existence in bad and good times. Terms that had been effectively expunged from the European political vocabulary – such as "federation" and its adjective "federal", or even "United States of Europe" – have resurfaced to be employed at the highest intellectual and decision-making levels.

This paper attempts to apply the insights of fiscal federalism on how to apportion different functions of government, and the attendant resources, between Europe's states and an EU federal centre.

The results point to a European federal government that does relatively few things at a cost – 5% of EU GDP – that is one order of magnitude smaller of the resources currently absorbed by rich nation states. Since the functions of government to assign to the federal level would be transferred from member states, the resources would also be transferred, and thus no net increase of EU total general government expenditures would be needed.

The United States of Europe need not be at all the superstate dreaded by Euro-skeptics.

It would rather be a Federation Lite.

Its budget would nonetheless have sufficient resources to stimulate, when need be, Europe's economy without creating the collective action problems inherent in doing that via national spending programs. Macro-economic stabilization would be also helped by a limited re-distributive function and by taxation.

Introduction

A precursor to this paper written in March 2010 was titled: "Federation Lite: A Martian's view of the European Union". Back then one had indeed to come from Mars to write a paper on what the budget of a hypothetical European federation might look like.

However, what a world of difference 21 months make. From the extraterrestrial issue it used to be, Europe's political union has had a spectacular comeback to the forefront of the debate. As the first part of this paper will demonstrate, this is mainly due to the specific impact the second great contraction had on Europe, i.e. the sovereign debt crisis and the attendant cracks in European monetary union.

Actually, the inspiration for the old title had come from a cursory observation made by Iain Begg in 2007: "A Martian starting with a blank sheet of paper would be unlikely to write down Common Agricultural Policy and cohesion as the most vital components of an EU budget for the 2010s"¹ – CAP and cohesion make up more than ¾ of the EU budget.

Our exercise thus consisted precisely of "starting with a blank sheet of paper", totally ignoring the usual appeals to political realism and instead choosing to follow the insights of a theory, fiscal federalism, on how best to apportion different functions of government, and the attendant resources, to different levels of government.

The conclusions we reached following this approach are shown in the second part of this paper and point to a European federal government that does relatively few things at a cost – 5% of EU GDP – that is one order of magnitude smaller of the resources' currently absorbed by member states. Since the functions of government to assign to the federal level are transferred from member states, the resources are also transferred, and thus no net increase of EU total general government expenditures would be needed.

It's a federation, yes. But a Federation Lite.²

¹ Iain Begg, "The 2008/9 EU Budget Review", EU-Consent EU-Budget Working Paper No. 3, March 2007.

² If it recalls various household trademarks we are only happy and actually ready to suggest one ourselves, the Kraft cheese Philadelphia Light – the 1787 Philadelphia Convention drafted the U.S. Constitution.

Now, the idea that the United States of Europe may be anything but heavy runs counter to a slogan coined by Euro-sceptics decades ago, which over time became a self-evident truth all recognized everywhere, i.e. that a European federation would necessarily be a "superstate". It has now turned into a sort of Pavlovian conditional reflex.

Federation? Superstate!

It is particularly the British media that use it as an article of faith above discussion. But some first class British media, such as *The Financial Times* and *The Economist*, are unquestionably the opinion makers on EU matters.

Examples could be countless – and we insist, we are not referring to the tabloid press or those papers, such as *The Telegraph*, known to harbour strong reservations on Europe's integration process.

Let's take just one example from, in fact, a recent issue of *The Economist*. In a long article devoted to the euro crisis permeated by a sincere concern for the future of the currency union, the writer, desperate for solutions, suddenly throws out a cry for help: "But there must be ways for good governments to force bad ones to keep in line that do not require the building of a *huge new federal superstate*."³

Note that the federal state this particular writer has in mind is not only "super", is also "huge". Who needs such a state, however? Who advocates it? No one to our knowledge. Indeed, if anyone does, he/she has an extraordinary ability to leave no traces, no echo whatsoever in the current debate on European affairs.

On top of that, whoever is patient enough to think the issue through, as we tried to do, will reach the opposite conclusion: the United States of Europe federalists have always advocated is a "small new federal ministate".

In other words, a Federation Lite.

³ "How the save the euro", 17 September 2011. Emphasis added.

1. Europe and the Great Contraction

The worst financial and economic crisis since the 1930s hit the private sector in the United States with full force in the fall of 2008 and immediately spread to the rest of the world. Governments everywhere stepped in, both to save financial and non-financial firms from going bust and to prop up their economies, turning the crisis into a fiscal one, at least in Europe – a sovereign debt crisis, as it was termed.

An event of such magnitude – the Second Great Contraction, to use Carmen Reinhart and Kenneth Rogoff's expression⁴ - could not fail to have a huge impact on the process of European integration for the simple reason that this process has been centred on the economy since its beginning.

Take the internal market. To this day it is what truly holds the different visions of Europe together. It is just a step toward an "ever closer union" for Euro-enthusiasts. It is what Europe should be limited to, for Euro-sceptics. Exit the internal market and there is no longer an EU to speak of.

Also, the single most important transfer of sovereignty from member states to the European Community in history, i.e. monetary union, took place in the economic sphere.

Europe's arrangement is unique. Adhering states work together to make together the rules that allow goods, services, people and capitals to move and compete freely within the internal market; have these rules enforced by impartial referees of last instance, the European Commission and the Court of Justice; share the same currency, the euro, backed by a strong, independent, and centralized institution, the European Central Bank.

Joining the euro is not mandatory. *De jure* for the two countries, Denmark and the UK, which stipulated an opt-out. *De facto* for the others: to stay outside it only takes falling short of one or more convergence criteria for monetary union – as Sweden has been doing on purpose since 1998.

⁴ See their *This Time Is Different, Eight Centuries of Financial Folly* (Princeton: Princeton University Press, 2009). Reinhart is Senior Fellow at the Peterson Institute for International Economics in Washington, D.C. Rogoff is Professor of economics at the University of Harvard and a former Director of Research at the International Monetary Fund.

Fiscal policy – tax and spend – remains a national prerogative, the only constraint being common limits to national public borrowing – public borrowing at Community level is forbidden altogether.

The EU budget, limited to 1% of Europe's GNP, is basically made up of transfers from member states on the revenue side, and of subsidies to a variety of beneficiaries, plus administrative costs, on the expenditure side.

Outside their economies, and with the limitations just reviewed, Europeans share little. The resulting powers at the EU level – defence, diplomacy, justice – are weak, with a tendency to become stronger the closer they get to the economic core: the trade dimension of foreign relations, the immigration-labour dimension of justice and home affairs.

Up until mid-2008, this architecture might have satisfied Euro-sceptics and dissatisfied Euro-enthusiasts but both camps certainly found it robust enough – either as a ceiling to, or as a floor for, further integration.

Then, in the last quarter of 2008, the financial crisis exploded paving the way for the great contraction. This opened up profound cracks in this European architecture centred around the economy. We Europeans have suddenly discovered that ours is a fair weather construction, not guaranteed to hold during a storm.

We have perhaps also discovered that political union is not just an optional feature, to be added at leisure, to a monetary union, but a vital prerequisite for the latter's continued existence in bad and good times. Terms that had been effectively expunged from the well-mannered European political vocabulary and almost forgotten – such as "federation" and its adjective "federal", or even "United States of Europe" – have resurfaced to be employed at the highest intellectual and decision-making levels.

The impact of the great contraction on Europe and its integration process can be divided into four phases.

The *first phase* was mainly a threat to the internal market. At the beginning of the crisis, European governments who made money available to recapitalize banks did it with the – sometimes explicit, sometime implicit – understanding that the recipients should then give credit preference to home customers. Similarly, some governments

offered loans to their domestic car manufacturers with the proviso that they save jobs at home rather than in foreign subsidiaries. Couple national preference with state aid and you have killed the internal market.

Tariffs as a tool are too discredited for us to risk a repetition of the 1930 Smoot-Hawley act and its consequences. But both international trade and Europe's internal market have a lot to fear from state aid, protectionism's main guise in the 21st century.

In February 2009, Giuliano Amato and Emma Bonino suggested the creation in Brussels of two task forces, one on banks and the other on the automotive sector, chaired by the European Commission and composed of member states' special representatives.⁵ The idea was to try to ride the tide of State aid *ex ante*, rather than just attempt to stem it *ex post* - when, in fact, the political profile of certain measures may have become so high as to make them unstoppable.

Even though the Commission did not follow up on Amato-Bonino's idea, it seems in retrospect to have done a good job in keeping the internal market intact by reining in these initial protectionist tendencies, helped perhaps by the timid recovery which began in the second half of 2009.

A general weakness in the regulation of financial institutions and products all over the world has been a major factor explaining the crisis. In Europe - where banks turned out to be as exposed to sub-prime loans, complex derivatives and toxic assets as their American counterparts - this weakness was made more acute by its peculiar regulatory asymmetry: banks can and do operate throughout the Union, across its single market, but they are regulated and supervised at the national level.

When, in late 2008, the crisis made financial regulation a glaring problem the European Commission appointed a group of wise-men, chaired by Jacques de Larosière, with the task of coming up with reform ideas. These were eventually put into practice with the creation of several new pan-European financial institutions: the European Banking Authority (EBA), the European Securities and Markets Authority (ESMA) the European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA), as well as the European Systemic Risk Board (ESRB) on macro-prudential policy. All became operational on 1 January 2011.

⁵ See G. Amato and E. Bonino, "How to avoid the ruin of the European market", *Financial Times*, February 11, 2009.

These new bodies, however, are still in the business of merely coordinating the work of national authorities: European financial institutions maintain their peculiar nature and no EU authority has, for example, the power to force a national government to use taxpayer money to bail out a bank.

In other words, three full years into the Great Contraction, we're still quite far from what Nicolas Véron has termed banking federalism, a "federal euro area / EU framework for banking policy [implying] the consistent formulation and implementation of regulatory, supervisory, resolution, deposit guarantee, and competition policies".⁶ Farther still are we from a European Treasury.

The steep loss in value of so much sovereign euro zone debt in 2010-2011 has imperilled the solvency of the many European banks holding it and has made the lack of banking federalism, or of a European Treasury, a problem of truly dramatic proportions.

On top of that the euro zone has no lender of last resort and the EU Treaty forbids the bailout of member states. The whole idea behind the stability (and growth) pact was to avoid ever getting near to a public default of any of the member states.

Nonetheless, spreads between sovereign bond yields within the euro zone (with respect to the traditional benchmark represented by the yield on German bonds), negligible since the launch of the monetary union, suddenly jumped up in late 2008-early 2009, opening a *second phase*, in which the first signs of a threat to monetary union came into light.

This initial wave of rumours and talks of a euro break-up subsided when the then German finance minister, Peer Steinbrück, declared that "The euro region treaties don't foresee any help for insolvent states, but in reality the others would have to rescue those running into difficulty."⁷ A few weeks later, Joaquín Almunia, then European commissioner for monetary affairs, compounded Steinbrück previous statement thus: "If a crisis emerges in one euro zone country, there is a solution before visiting

⁶ "Testimony on the European Debt and Financial Crisis", *Bruegel Policy Contribution*, September 2011.

⁷ Quoted in A. Evans-Pritchard, "Will Germany deliver on the Faustian bargain that created monetary union?", *The Daily Telegraph*, February 23, 2009.

the IMF... It's not clever to tell you in public the solution. But the solution exists."⁸

Does it? – one now wonders. The same euro drama was, in fact, played out once again a year later as Europe's crisis entered its *third phase*, consisting of an open threat to monetary union through contagion from Greece to other euro zone member states.

Greece, whose public deficit ended up being 12.7% of GDP in 2009 – instead of the 5% that, thanks to Athens' dodgy accounting, was the official forecast before general elections in October of the same year - saw the spread between its bond yield and the Bund's reach the 400 basis points mark in late January 2010. From that point onwards the crisis snowballed and the yield gap yawned - Greece's, then Ireland's and Portugal's.

Greece requested EU and IMF aid in April 2010, Ireland the following November and Portugal in May 2011 – obtaining respectively € 110 billion, € 85 billion and € 78 billion. The approval of these packages was marked by a flurry of euro zone summits, beginning on May 2, 2010, where new measures were announced and new mechanisms to solve the spiralling crisis were created.

In particular, on May 9 2010, at the Ecofin Council, euro zone member states launched the European Financial Stability Facility (EFSF) to provide loans to euro zone governments in financial distress. The EFSF is backed by guarantee commitments from the euro area member states for a total of € 780 billion and has a lending capacity of € 440 billion. These sums looked quite impressive back then, and certainly adequate to the task of calming markets' fears on Greece and avoiding contagion.

This, however, turned out not to be the case. After Ireland and Portugal, the yield gap plague stroke Spain and then, in July 2011, Italy.⁹ Spain and Italy are well beyond the means of the EFSF and are generally considered too big to be rescued. We have thus entered a *fourth phase* where it is no longer only Europe's monetary union to be threatened but much more:

⁸ Quoted in T. Barber, "Emergency eurozone aid signalled", *Financial Times*, March 4, 2009.

⁹ The spread between Italy's ten-year bond, the BTP, and its German counterpart went over the 200 basis points mark in early July 2011 and this was taken as a clear sign of distress and contagion. It kept rising from that level, however, and it's hovering around 500 at the time of writing this in mid-November 2011. Greece, Ireland and Portugal requested aid when their yield gaps went over 400.

from global financial stability to the European Union itself, i.e the whole process of European integration that guaranteed peace after WW2.

Global financial stability is threatened because euro zone sovereign debt bonds have been bought by credit institutions all over the world. When their yield increases, the corresponding decrease in their value ends up having a negative impact on those institutions' balance sheet and on the volume of credit they may provide to households and firms.

With Spain and Italy in the picture, the order of magnitude moved from the hundreds of billions to trillions of euros. Here is how an economic journalist explained the mechanics of financial contagion from the euro zone to the U.S to American readers.

“Europeans owe lots of money to one another and to other countries. For example, American banks own a lot of French debt, and French banks own a lot of Italian debt. If Italy defaults, French banks are in trouble. If those French banks then default, American banks are likewise compromised. With these banks insolvent (or at the very least illiquid) it becomes harder for American companies and consumers to borrow”.¹⁰

In 2008 it was Collateralized Debt Obligations, or CDOs, and other complex financial derivatives from the private sector that brought the world banking system close to meltdown. Now it is euro zone bonds from the public sector, but the (huge) risk is worryingly the same.

The EU itself is threatened in this fourth phase because monetary union could perhaps survive the exit of relatively small economies such as Greece, Ireland and Portugal, but not Spain's and Italy's. After reversing to national currencies their attendant devaluations would be so massive and competitively challenging to the rest of the union as to threaten the internal market. And, as noted above, the internal market is what holds the European Union itself together.

During this fourth and most worrisome phase, two meetings of the euro zone heads of state or government – one on July 21 and the other on October 26, 2011 - tried to come up with a package of measures aimed at calming the markets. Both failed, even though further aid to Greece was decided, private investors were nudged to take a “voluntary” haircut on Greek bonds and banks to re-capitalize (with or without public money), while the EFSF was given a mandate to engage in various schemes of

¹⁰ Catherine Rampell, “The Eurozone Crisis and the U.S.: A Primer”, the Economix Blog, *The New York Times*, November 14, 2011.

financial engineering dangerously reminiscent of those private sector derivatives that caused global havoc in 2008.

Three years into this euro mess a pattern seems to have been established whereby European summit after European summit fail to live up to mounting expectations of solving the crisis and reassuring the markets. When the game more or less started, in May 2010, the trick initially worked and fears subsided for a few weeks. But the last measures announced in October 2011 had practically no such effect, not even transient, and probably made the situation worse.

There is an intrinsic theatrical component in any meeting of the European council, or of the euro zone heads of state or government, or in the Franco-German summits that now regularly precede them – a theatrical component that is bound to raise expectations and thus make the fall to the intractable reality of the crisis all harder. It is plain for all to see in these meetings how difficult it is to get 27 or 17 heads of state or government to agree. And how long and painful the process is to turn the announcements into reality, if only because this process is based on consensus and each participant has, therefore, a veto power.

Thus Mario Draghi, the ECB President on 18 November 2011 stated: “We are more than one and a half years after the summit that launched the EFSF as part of a financial support package amounting to 750 billion euros or one trillion dollars; we are four months after the summit that decided to make the full EFSF guarantee volume available; and we are four weeks after the summit that agreed on leveraging of the resources by a factor of up to four or five and that declared the EFSF would be fully operational and that all its tools will be used in an effective way to ensure financial stability in the euro area. Where is the implementation of these long-standing decisions?”¹¹

In mid-November 2011, at the time of this writing, the yield gap plague is continuing its advance, beginning to affect also French bonds – they briefly paid 200 basis points over the bund, before re-descending below that level. A loss of its triple A credit rating would be a further economic and political shock for France, for the euro and for Europe as a whole,

¹¹ *Continuity, consistency and credibility*, Introductory remarks by Mario Draghi, President of the ECB, at the 21st Frankfurt European Banking Congress “The Big Shift”, Frankfurt am Main, 18 November 2011. Draghi’s remarks were meant mainly to dismiss calls to the ECB to do more to solve the sovereign debt crisis, and to turn attention instead to governments’ responsibilities. His description is nonetheless factually correct.

given the leadership role the Franco-German duo gradually assumed in the course of the crisis, not only in political terms but also as ultimate guarantors of, for example, the credit rating of the EFSF itself.

Whether this happens or not, the king is naked: the future of Europe and global financial stability depends on Germany, as the strongest economy of the euro zone and the architect of monetary union. So far, the economic cure to the euro malaise championed by Berlin – limited, costly and slow-in-coming loans to Greece, Ireland and Portugal, some “voluntary” loss on holders of Greek bonds, fiscal belt-tightening for all – has failed to work, i.e. to persuade markets.

As the crisis worsens, three alternatives are left: more funds to the EFSF, that Germany rejects on the grounds that it would make a “transfer union” of the euro zone; jointly guaranteeing euro zone public debts by issuing eurobonds,¹² a move that Germany rejects on the same grounds (here the transfer would be implicit, in the sense that the interest rate paid on the eurobonds would be lower than that on sovereign bonds for almost anyone in the euro zone and higher for Germany)¹³; letting the ECB act as a lender of last resort, standing ready to open-endedly buy euro zone sovereign debt or refinance the EFSF, that Germany rejects for fear of (future) inflation.

¹² The most consistent advocate of Eurobonds through the crisis’ numerous twists and turns has been the American financier George Soros. See his: “The eurozone needs a government bond market”, *Financial Times*, February 18, 2009; “The euro will face bigger tests than Greece”, *Financial Times*, 22 February 2010; “Three steps to resolving the eurozone crisis”, *Financial Times*, 15 August 2011. Germany’s five independent economic advisors proposed the creation of a “European redemption fund”, a variation on the eurobonds’ theme that would include on the part of participating euro zone countries “an automatic debt rundown over time, by means of a fixed schedule of repayment obligations, and subject to restrictive conditions”. But even this failed to persuade the German government. See Quentin Peel, “German economists urge vast euro debt fund”, *Financial Times*, 9 November 2011. A couple of weeks later, on 23 November 2011, the European Commission launched a public consultation (deadline 8 January 2012) “on the feasibility of introducing stability bonds” via a Green Paper thus entitled, COM (2011) 818 final.

¹³ According to calculations made by the German Finance Ministry itself, the extra debt servicing costs to Berlin on an annual basis would be of around € 2.5 billion the first year, gradually raising the following years up to a maximum of € 25 billion after 10 years. These figures are respectively 0.1% and 1.0% of Germany’s GNP in 2010. See “Euro Bonds Would Cost Germany Billions”, *Spiegel Online*, 22 August 2011. It should also be noted that the higher the borrowing costs of its euro zone partners, the lower the yields on Germany’s bunds, - what is now happening, therefore, is a sort of reverse transfer.

So much for the economy. Now to the politics of Europe in the great contraction.

There is no historical precedent showing a monetary union holding together for long without a political union. This was well-known at any stage of the creation of the European currency, by historians, economists and politicians alike. Some European politicians – Helmut Kohl for example – explicitly looked at monetary union mainly as a harbinger of political union.

If the second great contraction has had any merit, this was to show unequivocally that a monetary union with 17 sovereigns, and counting, works only in the absence of economic trouble. When trouble comes it is rarely symmetrical: no matter which jurisdiction one looks at, one will always find some constituent parts – states, regions, provinces, what have you – more, or much more, affected than others.

At that point, either you leave the laggards to their destiny and that's the end of the union, or you help them. Help normally comes only if there is a common feeling of belonging to the same entity, only if you have made *e pluribus unum*.

Taken *as a whole* the euro zone is not only richer but also economically sounder than most other countries or regions of the world. If one limits the comparison to the U.S., the euro zone *as a whole*, has less public debt, half the fiscal deficit, less private (households and non-financial enterprises) debt relative to the economy, far better current account and income distribution. Its economy has no more internal imbalances – it is no more heterogeneous – than the U.S.' on key things like inflation, growth and productivity.¹⁴

The main threat to the euro is precisely the fact that, from a political point of view, Europe (or its euro zone) is *not* a whole and cannot be taken as such unless and until (a modicum of) political unity arrives that makes solidarity possible and even automatic when needed. How? Through a Federal Treasury with the power to tax and spend, capable to use this power, *also* for re-distribution and for smoothing the economic cycle. A Treasury acting as the indispensable counterpart to the Central Bank.

¹⁴ See *Two continents compared*, Keynote address by Jean-Claude Trichet, President of the ECB, at the "ECB and its Watchers XIII" conference, Frankfurt am Main, 10 June 2011.

In other words, the main threat to the euro is that it needs a sovereign – one sovereign, not seventeen. This much the second great contraction has shown with great clarity, bringing the question of Europe’s political unity back to the fore.

Europe’s political union, the federalist solution, has been on the table since the end of WW2. Even though the EU Treaty itself says that the union is bound to be “ever closer”, notwithstanding the piling up of new competences and the increasing power of a directly elected Parliament, despite new high profile figures, such as a President of the Union and a Foreign Minister of sort, regardless of the very substantial transfer of sovereignty implied by monetary union – the federalist solution has been constantly losing ground in Europe’s political debate, from at least the nineteen-eighties onwards.

Warning: when one says “Europe’s political debate”, this means the debate of the European political elite. Euro-sceptics are right on this point: the ever closer union is an elitist project. No one knows what the public really thinks of most EU matters, arcane and boring as they are.

And even when one thinks one knows, this may have little impact on politics: “Surveys show that Germans are fed up with the euro. But neither the Christian Democrats’ opposition to Eurobonds nor the Free Democrats’ flirtation with more overt Euro-scepticism are winning them votes. By contrast, the Social Democrats and the Greens are making gains even though they want eurobonds that could merge ultra-safe German debt with Greek junk”.¹⁵

Popular vote for the European Parliament, and even those referenda that are called to ratify new versions of the Treaty, are won or lost mainly, if not exclusively, on national political issues. On the other hand, when the alternative “more or less unity” is presented to the public in sufficiently generic terms, as is often the case with Euro-barometer polls, “more unity” tends to prevail.

So, even if one often hears that Europeans love their nation-states and would reject further integration, in reality no one knows what would happen if they were ever called to a vote to decide on this matter. Much would obviously depend on the campaigns preceding such a vote and thus on the persuasive powers of the same political elite that actually has views, any views, on the future of Europe.

¹⁵ “Germany’s euro question”, *The Economist*, 10 September 2011.

As noted above, however, within this elite the federalist solution has regained much of the ground lost over the last three decades. And this is due mainly to the second great contraction and the sovereign debt crisis. It has actually been on a *crescendo* as the crisis unfolded.

In early 2009, for example, two economists among the brightest commentators of things European, Jean Pisani-Ferry and André Sapir, both at the Bruegel think tank in Brussels, stated in very clear terms that “At the centre of the problem is the absence of a euro-area political body capable of taking appropriate financial and fiscal decisions in difficult times”.

What is noticeable, in retrospect, is how studiously they avoided the word “Treasury” – the translation in plain language of “a euro-area political body capable of taking appropriate financial and fiscal decisions in difficult times”. But against the use of that word stood peremptory the very first sentence of their essay: “The Euro has been, is and *will remain* a currency without a state”.¹⁶

This taboo progressively crumbled and in more recent times there was George Soros writing that “There is no alternative but to give birth to the missing ingredient: a European Treasury with the power to tax and therefore to borrow”.¹⁷ There was the International Monetary Fund lamenting, after its periodic review of the euro area, the lack of “political union and ex ante fiscal risk sharing”.¹⁸

There was Jacques Attali, the founding president of the European Bank for Reconstruction and Development, calling for “establishing a European Ministry of Finance”.¹⁹ And the then President of the ECB, Jean Claude Trichet, saying that “I think that European nations will create a confederation and we could then have a confederal finance minister”.²⁰

In a previous speech Trichet had explained: “Not necessarily a ministry of finance that administers a large federal budget. But a ministry of finance that would exert direct responsibilities in at least three domains: first, the surveillance of both fiscal policies and competitiveness policies

¹⁶ J. Pisani-Ferry and A. Sapir, “Weathering the storm”, *Bruegel Policy Contribution*, 2009/03, March 2009, available at www.bruegel.org. Emphasis added.

¹⁷ “Does the Euro Have a Future?”, *The New York Review of Books*, 15 September 2011.

¹⁸ See Matthew Saltmarsh, “I.M.F. Warns of New Austerity Measures Ahead”, *The New York Times*, 21 June 2011.

¹⁹ See his “The Crisis Is in Brussels, Not Athens”, *The New York Times*, 19 June 2011.

²⁰ Quoted in William Horobin and Nathalie Boschat, “Trichet Urges Faster Bailout Action”, *The Wall Street Journal*, 5 September 2011.

[...]; second, all the typical responsibilities of the executive branches as regards the union's integrated financial sector, so as to accompany the full integration of financial services; and third, the representation of the union confederation in international financial institutions."²¹

It is perhaps indicative of this new para-federal climate how *The New York Times* in early September 2011 summarized to its readers what was then going in European fiscal affairs: "As leaders in Europe try to contain a deepening financial crisis, they are also talking about making fundamental changes to the way their 17-nation economic union works. The idea is to create a central financial authority – with powers in areas like taxation, bond issuance and budget approval – that could eventually turn the euro zone into something resembling a United States of Europe"²².

U.S. economists have traditionally represented the community holding the strongest reservations toward the euro. One of them, the late Rudiger Dornbusch, classified U.S. attitudes to the euro in 2001 as falling into three camps: "It can't happen", "It's a bad idea" and "It can't last"²³.

Bad idea or not, the euro did happen and the only thing that remains to be seen is whether it will last. But while in the nineties this was merely a theoretical question, in 2010-11 it has acquired profoundly negative practical implications ranging from a meltdown of the global financial system to the dissolution of the European Union.

Probably this downside now looms so large in the minds of many American economists as to bring together what were once opposite camps. Paul Krugman, a Nobel prize winner in economics and an early hour pessimist on the euro, wrote: "So the only way out is forward. To make the Euro work, Europe needs to move much further toward political union, so that European nations start to function more like American states"²⁴. While Barry Eichengreen, known as one of the few

²¹ *Building Europe, building institutions*. Speech by Jean-Claude Trichet, President of the ECB on receiving the Karlspreis 2011 in Aachen, 2 June 2011.

²² Louise Story and Matthew Saltmarsh, "Europeans Talk of Sharp Change in Fiscal Affairs", *The New York Times*, 5 September 2011.

²³ The main reason for this was that "the thinking of U.S. economists was deeply influenced by the optimum currency area theory [whose] criteria as regards labor mobility, cross-border fiscal transfers, business cycle movements, incidence of shocks, etc." were not fulfilled by the countries taking part to the European monetary union. Lars Jonung and Eoin Drea, "It Can't Happen, It's a Bad Idea, It Won't Last: U.S. Economists on the EMU and the Euro, 1989-2002", *Econ Journal Watch*, January 2010.

²⁴ "The making of a euromess", *International Herald Tribune*, 16 February 2010.

euro supporters on the other side of the Atlantic, wrote: "If Europe is serious about its monetary union, it will have to get over its past. It needs not just closer economic ties, but also closer political ties [...] The Greek crisis could be the Trojan horse that leads Europe toward deeper political integration. One can only hope".²⁵

Discussing the latest development of the sovereign debt crisis in late September 2011, another prominent American economist, Kenneth Rogoff, was blunt: "I don't think little steps are credible here. There needs to be a United States of Europe at the end of this. [The Europeans] were thinking they had 20 years to get there and instead they have 20 weeks".²⁶

Finally there is a growing number of European politicians. Some of them are retired, such as Helmut Schmidt, who took the opportunity at an event in Frankfurt to mark the end of Jean Claude Trichet's term as President of the ECB to declare "Anyone who considers his own nation more important than common Europe damages the fundamental interests of his own country" and, when it comes to making *e pluribus unum*, also said in very clear terms that "of course the strong should help the weak".²⁷

The Council for the Future of Europe, whose members include several former premiers – such as Tony Blair (UK), Felipe Gonzales (Spain), Gerard Schröder (Germany), Guy Verhofstadt (Belgium) – released a statement on 5 September 2011 saying: "It will be necessary to further lay out a vision of a Federation that goes beyond a fiscal and economic mandate to include a common security, energy, climate, immigration and foreign policy".²⁸

Interviewed on the same day by the German weekly *Der Spiegel*, Schröder confirms that "The [European] Commission will have to be turned into a government that is controlled, in parliamentary terms, by the European Parliament. That translates into a United States of Europe [...] This crisis presents a great opportunity to create a real political union

²⁵ "Europe's Trojan Horse", www.project-syndicate.org, 15 February 2010.

²⁶ Quoted in Graham Bowley and Liz Alderman, "In European Crisis, Experts See Little Hope for a Quick Fix", *The New York Times*, 29 September 2011.

²⁷ Quoted in Jack Ewing, Stephen Castle and Raphael Minder, "Pressure for decisive action on debt grows", *International Herald Tribune*, 20 October 2011.

²⁸ See Andreu Missé, "El Consejo para el Futuro de Europa pide más integración frente a la crisis", *El País*, 5 September 2011.

in Europe. I'm convinced that this has the majority appeal in the member states."²⁹

Several other European politicians who in recent times have made stunning pro-federal declarations, however, are active and occupy government posts (or did when they made the relevant statements). Franco Frattini, then Italy's Foreign Minister, declared on 14 September 2011 that "Italy is ready to give up all the sovereignty necessary to create a genuine European central government".³⁰

Alain Juppé, the French Foreign Minister, during a TV debate on 29 September 2011, declared: "To let the euro zone break up would be a heavy responsibility before history. [...] To the contrary. I believe we have to go farther on the road of European solidarity. I am in favour of a true European federation because in the world in which we live we cannot tackle the challenges we face on our own".³¹

As far as we know, this is the first time ever a prominent member - the Foreign Minister, no less - of a French government in power, a public personality also known for his Gaullist background, openly recognizes the necessity of relinquishing further sovereignty to a European federation.

Also François Baroin, the French Finance Minister, is on record as saying that "If the question is 'are we going toward more federalism?', the answer is 'yes' and the Gaullist that I am is not the least afraid of the expression".³²

In Germany, the employment minister, Ursula von der Layen, declared in an interview that her goal is "The United States of Europe, modelled after federal states such as Switzerland, Germany or the United States".³³

In an interview to the *New York Times* on 18 November 2011, the Germany's finance minister, Wolfgang Schäuble, described the steps to create a centralized fiscal government for the euro zone as intermediate.

²⁹ "Europe Needs to Wake Up", *Spiegel Online*, 5 September 2011.

³⁰ Stefan Kornelius, "Italien ist bereit Souveränität abzugeben" *Süddeutsche Zeitung*, 14 September 2011.

³¹ *Des Paroles et Des Actes*, magazine politique de France 2, 29 September 2011. Available also at <http://www.youtube.com/watch?v=DwsxbDH4OU8>.

³² "La BCE est une réponse et probablement même un élément important de la réponse à cette crise", *Les Echos*, 16 November 2011.

³³ Markus von Dettmer and Michael Sauga, "Euro: Wollen wir heiraten?", *Der Spiegel*, 29 August 2011.

“The ultimate goal is a political union with a European president directly elected by the People [...] We can only achieve a political union if we have a crisis”.³⁴

Only a few days earlier, the German Chancellor herself, Angela Merkel, whose distinctive tract through the euro crisis has been a good dose of prudence, told the delegates at her annual party Congress in Leipzig that “It is now the task of our generation to complete the economic and currency union in Europe and to create, step by step, a political union”.³⁵

³⁴ Nicholas Kulish and Jack Ewing, “Seeing in Crisis the Last Best Chance To Unite Europe”.

³⁵ Nicholas Kulish, “Merkel Urges More Unified Continent to Save Euro”, *The New York Times*, 14 November 2011.

2. Fiscal Federalism and the European Union

Whoever says that the EU – or the euro zone - needs a Treasury, or a finance minister, is really saying that the EU needs to be able to tax and spend. This is not the case today: the EU has practically no power to tax, its budget is made up on the revenue side almost exclusively of transfers from member states. And its expenditures, negligible as they are in the aggregate (around 1% of the EU GDP), serve almost no function of government: they are just subsidies, beginning with agricultural ones that constitute almost half of the total.

The primary reason to tax and spend, though, is nowhere, at no level of government, that of making a monetary union or a common market hold together and work. To set up a federal level of government empowered to tax Europeans and spend the money thus raised *only* for economic reasons, in order to support monetary union and the internal market would be the crowning oddity – if not absurdity – of the European integration process.

Taxes are raised in order to provide public goods, functions of government. At the level of government where they are best provided. Some of these functions may be economic in nature, but they certainly are not the central ones, those that can give a federation its *raison d'être*. In this sense we fully sympathize with the alleged German unwillingness to make of the EU a so-called “transfer union”.

The same applies to several other, sometimes truly bizarre, definitions coined during the crisis – such as fiscal union, stability union, austerity union and so on.

So, a Treasury implies taxes and expenditures, which imply a budget. And if one re-thinks the EU budget with an open mind, then the right question should be, “what for”? What is the optimal distribution of functions of government among the different European, national, regional/local levels?

The theory of fiscal federalism can help a great deal in finding the right answers. As developed by Richard A. Musgrave in 1959 and by Wallace E. Oates later on,³⁶ it centers around the spatial incidence of benefits:

³⁶ See Richard A. Musgrave, *The Theory of public finance* (New York: McGraw-Hill, 1959). Of Wallace E. Oates, see “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, September 1999.

those who benefit from the supply of public goods at a certain level of government should be, as far as possible, those who bear the burden of financing it. Thus, functions such as national security (defense), external representation (diplomacy) and justice should be carried out by the central government, while transportation and sanitation, say, can be assigned to lower levels of government.

There are three main economic functions of government: stabilization, distribution and allocation.

Macroeconomic stabilization is quite obviously to be assigned to the central level of government: not only things like the money supply and the exchange rate, but also counter-cyclical fiscal policy. Similarly, income re-distribution is best carried out at the central level. Allocation can instead be subdivided across the different levels of government following the coincidence criterion between beneficiaries and taxpayers.

A division of labour between different levels of government for the supply of public goods is justified by the territorially diverging preferences within a large jurisdiction such as a federation. Some goods and services provide territorially circumscribed benefits. In these cases, a de-centralized supply allows local jurisdictions to provide quantities that correspond to specific costs and preferences.

As a corollary, taxation of highly mobile factors, such as capital gains and profits, should be assigned mainly to the central level of government. Labour is also mobile, albeit to a more limited extent. Its taxation is linked to social security, a function of government carried out at federal level in the U.S. and at member state level in the EU. Consumption taxes as well as estate taxes, on the contrary, are best left to lower levels of government.

The theory of fiscal federalism was applied mainly to existing states. It once inspired, though, a serious attempt to look at the evolution of the European Community into a Federation.³⁷ As noted in the previous

³⁷ We are referring to the 1977 Report to the European commission on "The Role of Public Finance in European Integration" by a Study Group chaired by Donald MacDougall – who was at that time the Chief Economic Adviser of the Confederation of the British Industry. The full text of the report plus several individual contributions, including one by Wallace E. Oates, who was a member of the Study Group, can be found on the website of the Directorate General for Economic and Financial Affairs of the European Commission at the following address: http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documentation/documentation_chapter8.htm.

chapter, this evolution is precisely what the second great contraction seems to have put back on the agenda.

The EU can be looked at through the lenses of fiscal federalism even in its present form, since it is nonetheless a specific level of government for Europe as a whole – arguably the highest as testified by, among other things, the precedence community law has with respect to the laws of member states. It contributes to Europe’s macroeconomic stabilization via its monetary policy and via its admittedly limited spending policy.³⁸ It complements member states in carrying out a redistributive function via the Common Agricultural Policy (CAP), the structural funds and other programs from its budget.

It complements member states in the provision of some public goods that fiscal federalism typically assign to the central level of government: defence, particularly peace-keeping; diplomacy, particularly development and humanitarian aid; scientific research.³⁹ Finally, as an “ever closer union” it is a jurisdiction in flux that may be given new functions of government, or may remain the same or even be downsized – all cases in which fiscal federalism would have a lot to say on how to optimize its taxing and spending.

On the other hand, the theory of fiscal federalism may have its best ally in the principle of subsidiarity, spelt out in the EU Treaty. It reads: “the Union shall act only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States, either at central level or at regional and local level, but can rather, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved at Union level.”⁴⁰

Although the principle of subsidiarity is quoted more often by those who think that the Union’s competences are already too many and would be

³⁸ At the end of 2008, the EU launched the European Economic Recovery Plan, a stimulus package equivalent to about 1.5% the Union’s GNP. About one fifth of it, or € 30 billion, were resources coming from the EU budget.

³⁹ The Lisbon Treaty has equipped the EU with: a High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, currently Ms. Catherine Ashton; a European External Action Service (or diplomatic corps); a European Defence Agency (focused on common arms procurement). The latter began functioning well before the entry into force of the treaty in December 2009.

⁴⁰ See art. 5 of the (Lisbon) Treaty on the European Union. The principle of subsidiarity applies to the many areas in which competences are shared between the Union and member states. Member states can, of course, confer upon the Union whole new competences through further treaty changes.

better circumscribed, the letter of it leaves the door open to a cold-minded reappraisal of who should do what in Europe. In particular, the words "by reason of scale or effects" evoke the importance given by fiscal federalism to externalities and spillover effects.

The budget of the U.S. federal government is a real world example of fiscal federalism in practice. It is sketched below as a percentage of U.S. GDP (the year is ante-great contraction 2007).

	% of U.S. GDP
- Defence	4.0
- Social Security	4.3
- Medicare and Medicaid	4.9
- Unemployment and Welfare	2.6
- Interest on the Debt	1.7
- Everything else	3.2
<i>Total</i>	<i>20.7</i>

Using the U.S. federal budget as a benchmark may help giving a rough idea of what an EU federal budget may look like. Let's consider first what is in the U.S. budget that couldn't or shouldn't be in the EU one.

On social security, particularly pensions, there coexist many different national preferences in Europe, due to different demographic trends and varying degrees of influence on the part of different interest groups. Many of these groups would actively oppose the transfer to Brussels of this function of government.

On top of these collective action hurdles, national pension systems in Europe are mostly based on "pay as you go" (active workers' contributions are used to pay retirees) and have such diverging degrees of fiscal liabilities as to make the change over to a centralized, federal system next to impossible from a public finance point of view.

Intractable in today's Europe, the transition might perhaps become possible one day, especially if there is an EU-wide, prolonged effort to make the current national systems sustainable and convergent. A European federal social security system would greatly help labour mobility within the internal market, which in its turn would make monetary union more robust.

On the other hand, a federal system of unemployment subsidies to complement national ones would be far easier to set up and finance in the short term. It would probably involve very small amounts on the scale of the European economy, being at the same time extremely helpful in making the effects of booms and busts more symmetrical by providing support to states and regions most in need.

Welfare (including health care) and income re-distribution to individuals and households should also be left to member states in today's Europe, whatever the U.S. may do in this regard or what fiscal federalism may recommend. National preferences and traditions vary across the continent, member states have hugely different degrees of generosity/expectation in the supply/demand of these public goods and their convergence may still require a lot of time or simply never happen.

Unless the decision to issue eurobonds is eventually taken, the EU has no debt of its own and thus no interest to pay on it. Thus this item need not be applied to the European case.

The last item in the U.S. budget sketched here, "everything else", contains many important functions of government at lower levels of expenditure. Diplomacy and foreign policy, homeland security, federal support for scientific research are three things included there that should in our opinion also be done at a European federal level.

In the end, even excluding big ticket items such as social security and welfare, there still remain other functions of government that according to fiscal federalism, subsidiarity and common sense, would be best assigned to the central, EU level of government. These are:

- security and defence;
- diplomacy and foreign policy (including development and humanitarian aid);
- border control (the equivalent of homeland security in the U.S.);
- infrastructural projects with European-wide network effects;
- large-scale Research & Development (R&D) projects;
- social and regional re-distribution.

Defence and foreign policy are perhaps the ultimate taboos of state sovereignty. However, the diminishing impact that even the bigger European nations have on their own in world affairs is increasingly clear to all (including the foreign minister of France), the efforts done by EU member states in Brussels to come up with a EU stance on most global

issues is so continuous and pervasive, that the inclusion here of these functions of government need no lengthy explanation.

Instead of looking at ourselves from the inside, it is perhaps more useful to try and assume the perspective of non-Europeans. A couple of decades ago, when China, India, Russia were outside the world market economy and Mexico, Brazil, South Africa and others too underdeveloped to count much, it might have been understandable that each European nation, especially the biggest ones, wanted their own seat at whatever table. Today it is becoming increasingly ridiculous and unsustainable.

The solution clearly does not lie in diluting forum after forum – in making of every G-8 a G-20. Who's going to make room in the UN system – from the Security Council to the Bretton Woods institutions – to the nations quoted above if not France, the UK, Italy and Germany?

These are the obvious candidates not only because, having long been overtaken in terms of population, they will soon be surpassed also in terms of GDP, but also because they have an alternative and this is to be collectively represented by the European Union.

The alternative has demonstrated that it serves the interests of Europe's member states better and at the same time is very much appreciated by non-Europeans, who obviously prefer to deal with one in lieu of several, and the effectiveness flowing from it.

World trade is the classical example. Global challenges such as the environment, or nuclear non proliferation point in the same direction. The great contraction also brought to the fore monetary policy. The European Central Bank has not only acted early (since August 9, 2007), imaginatively and courageously in the financial crisis, but perhaps more importantly has acted as a single entity and the main counterpart to the other Central Banks, from the Federal Reserve to the Bank of Japan.

Re-distribution, the last item in our list of functions of government to assign at EU federal level has two components, social and regional. The former would consist of the federal program of unemployment subsidies quoted above. The latter would be kept for as long as needed to help the countries that joined the EU in 2004-2007, and others that may join in the future, closing the gap in living standard with the rest of Europe. Note that more than one third of the current EU budget is already devoted to these kinds of subsidies.

Resources under this heading would go to richer member states only occasionally, to counter specific emergencies such as the current one in Greek public finances. In such situations the relevant funds could be made to work in conjunction with the EFSF successor, i.e. the European Stability Mechanism (ESM).

Since the provisions of all these functions of government would entail a substantially bigger budget relative to the European economy as a whole than it is currently the case, the kind of macro-economic stabilization at federal level recalled above should become possible. Brussels would finally have the ability to transfer a sizeable amount of resources from states doing better to states doing worse taxing the former more, and spending more in the latter.

The provision of other public goods would be best left where it largely is now, at member state level, in order to satisfy the different underlying preferences. Examples include education, culture, health, transport etc. In these and other cases the EU should simply divest itself of what it does today, except regulating through an internal market mandate, or coordinating national actions when needed.

To give an example: its regulatory powers on the food chain enable the Commission to legislate on veterinary controls and monitor their implementation by member states, even though this, if seen as a public health issue, would not fall within the competences fiscal federalism would assign to the central level of government.

On the contrary, education and culture are best left entirely to member states and even the relatively small amount of resources from the current EU budget spent on them are wasted and should be eliminated altogether. Doing little things here and there, even outside its core and most logical competences, is precisely what makes the EU vulnerable to the charge of "creeping federalism" – and, worse, inefficiency. To use the British conservatives' jargon, let's repatriate these (pseudo) powers.

Let's also repatriate Agricultural Policy. Its subsidies represent 43% of the current budget of the EU and are its biggest single item. There is an immense literature harshly criticizing them for their negative effects on resource allocation, domestic and international prices, world trade, food quality and the environment. Their continued existence is testimony to the lobbying strength of European farmers in shaping the allocation of the few resources assigned to the EU budget.

Ignoring the farm lobby and designing an EU budget with zero resources for the Common Agriculture Policy (CAP) would not necessarily entail its death. Reforms already undertaken are shifting in any case the emphasis from production and price fixing subsidies, to the direct support of farm income. To the extent this support does not create market distortions, it can be then carried out by the single member states according to their own national preferences, leaving for the European Commission a role as coordinator of, and watchdog for, commonly agreed rules – as already happens in a number of policy fields.

The current budget of the EU includes some funds for scientific research: about € 9 billion in 2011. R&D spending in the 27 EU members, at about 2% of their combined GDP, should be more than € 250 billion for the same year. In other words, on any given euro spent on R&D in the EU, 97 cents come from member states and 3 cents from Brussels.

To put things in perspective the federal government funds about half of all research in the United States and 17 percent of development.⁴¹

Whatever is spent from the EU budget, moreover, cannot be concentrated anywhere or be focussed on anything, but it must be spread far and wide among 27 member states and dozens of different projects. Nonetheless, these funds are very much sought after, further contributing to a public perception of the EU as a cash cow. This happens partly because there are in fact very few American-style foundations in Europe that support cultural, scientific and social activities. And partly because “showing the blue flag” of being EU-funded, even if for trivial amounts, is often considered prestigious, especially in Southern Europe or in the new member states.

It would make much more sense to put the EU in charge of truly pan-European scientific projects on a scale beyond what even the biggest member states can now afford on their own. Here the logical parallel is with the U.S. and its space programs or its national security-related research efforts – all run at the federal level. Having the EU level of government take care of defence would, of course, greatly facilitate running ambitious space, aeronautics and defence-related research projects on a European scale.

The transfer of certain functions of government from the national to the European level should entail no net increase of public expenditures in

⁴¹ See The Congress of the United States, Congressional Budget Office, *Federal Support for Research and Development*, CBO Study, June 2007.

the EU as a whole, and possibly a net decrease, due in fact to economies of scale. Take defence: a single organization is likely to produce a "bigger bang for the buck" than 27 different ones. On top of that, as the NATO cold war experience shows, efforts to coordinate independent defence establishments have always produced disappointing results and lots of free riding at the expense of the richest suppliers of the public good.

Nick Witney, the former head of the European Defence Agency, wrote the most knowledgeable and persuasive indictment of Europe's security and defence policy as it stands today.

"Nearly two decades after the end of the Cold War – he wrote – most European armies are still geared towards an all-out warfare on the inner German border rather than keeping the peace in Chad or supporting security and development in Afghanistan [...] This failure to modernize means that much of the € 200 billion that Europe spends on defence each year is simply wasted [...] The EU's individual Member States, even France and Britain, have lost and will never regain the ability to finance all the necessary new capabilities by themselves".⁴²

If this is the diagnosis, and if several years spent improving coordination and cooperation among different national defence organizations have failed as a cure, wouldn't the creation of an EU army be the most logical step to pursue? Note that precisely because the mission of Europe's military force has so profoundly changed, it is in principle much easier to start a new army from scratch – manpower, equipment, doctrines and all – rather than persevering in the futile attempt to convert existing ones to new missions trying *at the same time* to increase their cooperation. Why is it possible to create from scratch a new currency and a new central bank and not a new army?

Diplomacy, a relative inexpensive item in the budgets of present day nation states, would nonetheless cost a lot less if centralized at the European level. The European commission already has delegations in more than a hundred capitals, the head of the delegation often accorded the rank of ambassador. Member states embassies around the world that would become redundant are in the order of thousands. Simple arithmetic tells us that only the intra-UE embassies are in the order of several hundreds ($26 \times 27 = 702$). Some of the biggest member states' embassies are in other members states, such as Italy's in Berlin.

⁴² N. Witney, "Re-energising Europe's Security and Defence Policy", *European Council on Foreign Relations*, July 2008, available at www.ecfr.eu.

Development aid and humanitarian aid - things that the European Commission already does on a substantial scale (it is the first world donor of the latter, for example) - would still be done, but not only on an even larger scale, but also and for the first time in coherence with the overall goals of an EU foreign policy. Today, the lack of this - as opposed to the very existence of 27 distinct member states' foreign policies - has led the EU to disburse its humanitarian aid under the hypocritical assumption, particularly in situations of conflict, of being politically neutral.

The European Union is first of all a customs union. Customs is an exclusive EU competence:⁴³ member states no longer have any intra-EU border controls, they share a common external border and implement the same customs code, together with other regulations concerning, for example, the control of exports of dual use goods or the implementation of UN resolutions on arms embargo.

Despite this, the EU still anachronistically relies on 27 separate national customs organizations. Given also the growing importance of new security missions (anti-proliferation, anti-terrorism, health and food security etc.) at the expense of the traditional tax collecting mission, EU customs is a prime candidate for integration at the central level of government on a model that may very well follow the U.S. Department of Homeland Security.

Let's now look, first, at the composition of the current EU budget. Figures in percentage of Europe's GDP.⁴⁴

	% of EU GDP
- Agricultural subsidies	0.43
- Social and regional re-distribution (structural funds)	0.35
- Internal policies	0.10
- External policies	0.06
- Administration	0.06
<i>Total</i>	<i>1.00</i>

⁴³ See art. 3 of the "Treaty on the functioning of the European Union" (Lisbon Treaty).

⁴⁴ With small roundings, these figures represent the expenditures (commitment appropriations) foreseen in the EU Financial perspective 2007-2013.

Below are the EU functions of government we have been sketching here, together with a ballpark quantification of their cost, again as a percentage of Europe's GDP.⁴⁵

	% of EU GDP
- Defence	1.0
- Diplomacy (incl. Development and Humanitarian Aid)	1.0
- Research and Development	1.0
- Social and Regional re-distribution	0.7
- Border Control	0.5
- Trans-European Networks (TENs)	0.5
- Administration	0.3
<i>Total</i>	<i>5.0</i>

Why these figures?

In 2009, EU member states defence spending ranged from Ireland 0.6% of GDP to Greece 2.5%. Figures for big member states were as follows: France 2.0%, Germany 1.5%, Italy 1.4%, Poland 1.7%, Spain 1.2%, the UK 2.6%. Collectively, they spent 1.7% of Europe's GDP, or € 194 billion.⁴⁶

A hypothetical EU defence spending in the order of 1.0 % of GDP may therefore seem low. It corresponds, though, to almost € 130 billion, which would automatically make of the EU armed forces an effective military organization, second only to the United States and with 3 to 5 times the resources available to powers such as Russia, China or Japan. Nonetheless, it still would imply € 60-70 billion of savings with respect to the current situation, more than half a percentage point of Europe's GDP.⁴⁷

⁴⁵ Eurostat 2011 forecast for EU 27 GDP is € 12.650 trillion, for the euro area is € 9.433 trillion. Thus, 1 % corresponds respectively to € 126 and 94 billion, 5% to € 630 and 470 billion.

⁴⁶ European Defence Agency, *Defence Data of EDA participating Member States in 2009*, 31 March 2011. Denmark, which opted out of EU defence cooperation, is not included in this calculation

⁴⁷ The transition to an EU standing army would certainly be more expensive and elaborate than that leading to the creation of the ECB, if only for the sheer amount of hardware involved. Once completed, it is perhaps conceivable that member states so willing would be free to maintain on their own national forces for territorial defence or other duties, in analogy to the National Guard in the U.S.

The diplomatic function includes development/humanitarian aid. There exists an international commitment taken by the rich countries at the UN Assembly in 1970 to devote 0.7% of their GDP to development, more recently confirmed in the UN millennium goals. Three EU member states – Luxembourg, Denmark and Sweden – are above that target, but the rest are way below, so much so that even 0.5% of the EU GDP, or some € 63 billion, would be a leap forward from the 2008 figure of € 48.6 billion (European Commission plus member states). The other half percent would pay humanitarian aid and the functioning of the EU diplomatic service.

All in all, 1% of Europe's GDP is a high sum to devote to its foreign relations if compared, for example, to the U.S. But it is also in line with the EU self-styled characterization as a "soft power" on the world scene, and with its present and future commitments.

As for R&D, Europe currently spends slightly more than 2% of GDP here, almost all from member states' sources, both public and private. One major goal of the Lisbon strategy on growth and jobs agreed upon by member states in 2000 and confirmed in Europe 2020 is to reach a level of 3% of GDP. Here we simply assume that the gap be filled at the central, federal level of government.

The order of magnitude envisaged here for the re-distributive function is double that currently envisaged by structural funds, but it includes a European wide system of unemployment benefits. The traditional, regional part would, instead, be focussed on the new member states and go to the richer ones only in emergencies.

The resources available to the U.S. Department of Homeland Security corresponded in 2007 to about 0.3% of the U.S. GDP. The territory of the European Union has longer and more problematic borders, more ports and airports, more residents to protect. Thus a figure of 0.5 % of GDP looks reasonable. Detailed studies are of course needed, but it should be fair to assume that at present 27 separate organizations cost Europe more.

In our hypothetical budget TENS would get far more than what is provided in the present EU budget. This new level of resources would, however, substitute for, instead of coming on top of, what members states now spend at national level to increase the connectivity and interoperability of European transport, energy and telecommunications networks, receiving little money and much coordination from Brussels.

Moreover, this is perhaps the most effective way of stimulating the EU economy through federal spending at times of crisis.⁴⁸

Lastly, administrative expenses would absorb five times the current amount, but they would support a much larger overall budget, armed forces, a diplomatic corps, large federal programs of scientific research, an EU border control organization.

On the revenue side there are several options to finance a budget of this order of magnitude. Before pointing to some of them, however, it is important to reaffirm the principle that an EU federal level of government, with these functions to carry out, must have the power to directly tax European citizens, doing away altogether with transfers from member states that currently cover 87% of the budget.⁴⁹

Some of the options available on the revenue side have come to the fore in recent times, as public powers all over the world try to compensate for a host of negative externalities created by manufacturing or finance. Proposals have been made to feed the EU budget via an energy tax, a financial transaction tax, a charge related to air transport, or the auctioning revenue from the EU Emission Trading System.⁵⁰

None of these – nor probably the combination of all of them – would go very far in financing even a limited budget such as one sketched in this

⁴⁸ For the European economies, integrated as they are, growth is a public good. If (public) spending is needed to stimulate growth, either it exists as a pool of common resources (a federal EU budget), or all members of the group have to spend in some fair proportion – they have to contribute to the provision of the public good. Otherwise, either someone ends up free riding on the others, or the public good is simply not provided for. Noting that this resulted in Europe not providing enough stimulus to its (and the world) economy during the great contraction, Paul Krugman observed: “This is a major reason for the lack of fiscal action: there’s no government in a position to take responsibility for the European economy as a whole. What Europe has, instead, are national governments, each of which is reluctant to run up large debts to finance a stimulus that will convey many if not most of its benefits to voters in other countries.” See his “A continent adrift”, *International Herald Tribune*, March 16, 2009.

⁴⁹ No taxation without representation, of course, and this implies complete parliamentary control of the budget process, revenues as well as expenditures, and a federal government expression of the popular vote. These are fundamental problems of a constitutional nature that are, however, largely outside the scope of this paper.

⁵⁰ These options and others are discussed in European Commission, “Financing the EU budget: report on the operation of the own resources system”, Commission staff working paper, Brussels 27 October 2011, SEC(2011) 876 final/2. See also from the same source the “Proposal for a Council Regulation on the methods and procedure for making available the own resource based on the financial transaction tax”, Brussels 9 November 2011, COM(2011), 738 final.

paper. The financial transaction tax, for example, would raise some € 45-50 billion.

In our opinion two methods to finance the EU budget stand out. The first would be the corporate income tax. In a manner consistent with the theory of fiscal federalism, this is levied at federal level in the U.S. Europe should do the same. Indeed, whatever the critics of tax harmonization may say – most of whom, however, are also happy to stay outside monetary union, let alone a United States of Europe - a single corporate income tax would greatly help making a level playing field of the internal market.

The corporate income tax represented 10 percent of total tax revenue in 2008 in the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). By the rule of thumb, it should thus be able to finance a European federal budget of 5% of GDP almost entirely.

The second resource we recommend would be a single Value Added Tax (VAT) on all imports. If one assumes, as we did, the creation of a federal customs organization, then the tax collector finally identifies with the beneficiary, the federal treasury – which is obviously not the case today: member states' customs collect duties on behalf of EU coffers for a fee (25% of the revenues). This would also eliminate potential distortions in the flow of trade – and therefore of VAT income - due to the unequal application of the same customs code on the part of 27 independent national agencies.

According to a specific study on this subject, the VAT on imported goods raised the equivalent of 1.6% of the EU GDP in 2006. A low-growth scenario projection to 2014 would bring this figure to almost 2%.⁵¹ Thus, this source could cover almost half of the budget we proposed. In conclusion, we cannot but emphasize that given the limited amounts to be financed it is also possible to limit the sources to 1-2 taxes, leaving all the rest in the hands of member states.

Even though public expenditures have a tendency to constantly grow and seldom contract, we believe the indicative figure of 5% of Europe's GDP put forward for the functions of governments here assigned to the EU is realistic and perhaps also downwardly flexible: regional cohesion is supposed to be limited in time and the same may apply, hopefully, to

⁵¹ See Claudia Bornico, "Studio di una nuova fonte di finanziamento nell'ambito del bilancio dell'Unione Europea", Associazione Universitaria di Studi Europei, Pavia, Italy, January 2006.

development aid; TENs have physical limits; armed forces exclusively conceived for peace-keeping and stabilization missions can be very effective even below the level of spending suggested here, especially if the EU other arm, its soft power, is successful, helping to make the world a better place.

On the other hand, the EU budget suggested here would have sufficient resources to stimulate, when need be, Europe's economy without creating the collective action problems inherent in doing that via national spending programs experienced in the great contraction. Macro-economic stabilization would also be helped by the social re-distributive function and by taxation: countries or regions in recession import less, make less profits and end up contributing less to a federal budget.

Finally, by transferring whole functions of governments to the federal level one ensures that the attendant expenditures be substitutive, rather than additional, to national ones. In some cases, such as defence and border control, economies of scale are also implied. And where we foresaw net increases, such as in scientific research, this is the product of a long standing political choice, taken by the EU but never implemented.⁵²

To give an idea of how small the EU budget sketched here is - hardly the stuff of a super-state! - the table below shows the current size of European total general government expenditures, including in some selected member states, in the U.S. and in Japan.

Nation states in Europe and elsewhere are the real superstates, it is fair to say. They are the ones that made a habit of living beyond their means, that become addicted to borrowing and ultimately created the gigantic sovereign debt mess that Europe is desperately trying to survive.

This is not the first time in history that heavy nation states wreak havoc in Europe. Let's hope that it be the first that a Federation Lite restores sanity, peace and prosperity.

⁵² Note however that the 1% of EU GDP that we assign here to R&D would be financed entirely by the savings in defence expenditures and the elimination of agricultural subsidies.

Public expenditures as % of GDP (year 2010)

EU-27	50.6
Germany	47.9
France	56.6
Italy	50.3
Poland	45.4
Spain	45.6
UK	50.4
<i>United States</i>	42.3
<i>Japan</i>	40.7

Sources: Eurostat for EU and EU member states; OECD for the U.S. and Japan.

Conclusions

As the first part of this paper has shown, there is a growing consensus that the EU can survive the present crisis and prosper only if it moves rapidly toward political union.

Since Europeans have always done this in bits and pieces, by small incremental steps – the “ever closer union” – there is a risk that, under the pressure of the events, we come up with something that resembles a federation without really being one. A strange Frankenstein’s creature, i.e. a monster.

If we end up, for example, with a Europe that still has the current budget, negligible and wasteful at the same time, but shoulders (via Eurobonds) the biggest public debt in the world; a Europe that equips itself with a Minister of Finance who is not at all a real Minister of Finance but only the Managing Director of the European Monetary Fund (the ESM); a Europe that formally leaves member states in control of the public purse but in practice has the power to dictate fiscal policy to them and even place them, in extreme cases, under its receivership; a Europe that still does not have an executive power which is the expression of popular vote, nor a diplomacy, nor armed forces – but still has a directly elected parliament, a court of justice, a single currency *cum* central bank.

Well, this would in our opinion be not a federation but a political monster. And since in order to create such a monster, as the German government has made abundantly clear, we have in any case to change the treaty, let’s use this opportunity to take more seriously what people as diverse as Gerard Schröder, Guy Verhofstadt, Franco Frattini, Alain Juppé, Wolfgang Schäuble and Kenneth Rogoff have been saying on Europe’s political union and move toward a real European federation.

On our part we tried to show as well as we could that the United States of Europe need not at all be the superstate dreaded by Euro-skeptics, but a Federation Lite.

If it still looks unthinkable, please consider that very often the unthinkable turns out to be so perfectly thinkable that it was already thought.

The United States of Europe conceived in Altiero Spinelli and Ernesto Rossi’s *Il Manifesto di Ventotene*, written in 1941, was made of a federal

army, a federal foreign policy, monetary union, the four freedoms the internal market is based on, and direct representation of European citizens.⁵³ No superstate either.

In 1977, the MacDougall report on the role of Public Finance in European Integration thus concluded: "It is possible to conceive, presumably at some distant date, a Federation in Europe in which federal public expenditure is around 20 - 25% of gross product as in the U.S.A. and the Federal Republic of Germany. An earlier stage would be a federation with a much smaller federal expenditure of the order of 5 - 7% of gross product, or roughly 7 ½ - 10 % if defence were included. An essential characteristic of such a federation would be that the supply of social and welfare services would nearly all remain at the national level" .

Note how uncontroversial the use of the term "federal" or "federation" was at the time if it was used in an expert group chaired by a British person. And note also the economic costs of defence (2 ½ - 3 % of GDP) during the cold war.

As for the rest of the quotation, we just hope that by now it looks familiar and reasonable to the reader of this paper.

⁵³ Altiero Spinelli, Ernesto Rossi, *Il Manifesto di Ventotene*, (Milano: RCS Quotidiani SpA, 2010), p. 17 and p. 61.

Daniel Cohn-Bendit
Guy Verhofstadt

PER L'EUROPA!

Manifesto
per una rivoluzione
unitaria

MONDADORI

D. Cohn-Bendit G. Verhofstadt PER L'EUROPA!

FOTO © KOEN BROOS

«L'Europa deve disfarsi dell'egocentrismo dei suoi Stati-Nazione. S'impone una rivoluzione di grande respiro: deve nascere un'Unione federale europea, che permetta all'Europa, nel modo più rapido possibile, di partecipare al mondo post-nazionale di domani. Per lassismo e miopia, troppi capi di Stato preferiscono non vedere quello che è in gioco. Svegliamoli. Mettiamoli di fronte alla loro impotenza. Non lasciamo loro un giorno di riposo. E indichiamo loro la via verso quest'altra Europa, l'Europa del futuro, l'Europa degli europei.»

e book

disponibile

ISBN 978-88-04-62521-6



9 788804 625216

L'offensiva è la miglior difesa. L'Europa trema sulle sue fondamenta. La crisi dell'euro imperversa, sintomo di un malessere più profondo che mina l'Unione europea da molto tempo. Una crisi esistenziale. Una crisi multipla o, per dirla con Edgar Morin, una «poli-crisi», che è insieme economica, demografica, ecologica, politica e istituzionale.

I nuovi paesi emergenti ci stanno raggiungendo a grande velocità e noi non siamo capaci di reagire in maniera inventiva. Non abbiamo dato prova di alcuna innovazione e produciamo poca crescita. Inoltre, l'Europa è un continente dai capelli grigi. La sua popolazione invecchia rapidamente mentre quella del resto del mondo continua a crescere in modo impressionante e a ringiovanire. La massiccia riconversione di cui abbiamo bisogno sia per liberare la nostra economia dalla dipendenza dai carburanti fossili, sia per costruire una società stabile, esige enormi risorse finanziarie di cui attualmente non disponiamo. Dobbiamo riconoscere che l'Unione europea resta un continente politicamente diviso in ventisette Stati membri di fronte alla con-

correnza di potenze economiche e politiche del calibro della Cina, dell'India, del Brasile, della Russia o degli Stati Uniti. In breve, l'Europa assomiglia sempre più a un monumento storico. Un continente marginalizzato che combatte per sopravvivere in una nuova era e in un nuovo mondo. Un continente colpito da uno strabismo nazionale senza ambizioni, senza aspettative e senza speranza.

Il dramma è che l'Unione europea viene giudicata colpevole di questa situazione. Colpevole di averci portato la crisi dell'euro. Colpevole di provocare la recessione imponendo l'austerità. Colpevole degli eccessi della mondializzazione. Colpevole di aver definitivamente fagocitato l'azione politica. Abbiamo raggiunto i limiti dell'assurdo. I soli responsabili di questo disastro, in realtà, sono gli Stati membri. È la loro incoerenza che ha portato alla crisi dell'euro. È la loro cecità che ha stralciato l'Europa abbandonandola in un mondo nel quale non gioca più alcun ruolo significativo. Sono stati i loro istinti possessivi e le loro concezioni limitate della sovranità che ne hanno fatto quella che è oggi. Un'entità ibrida, incapace di assicurarci un futuro migliore.

Mai il progetto europeo è stato sottoposto a una tale pressione, né così apertamente rimesso in questione. Al punto d'interrogarsi sul senso di proseguire l'integrazione europea. Mai così tanti cittadini si sono sollevati contro la costruzione europea. Mai il progetto europeo è stato così poco difeso dai leader politici. Mai è stato così esiguo il numero di coloro che hanno sviluppato una visione risoluta-

mente europea e scommesso senza timori sul futuro europeo del loro paese e della loro popolazione. Troppi dirigenti europei, scottati dalla crisi dell'euro e arroccati sul concetto passatista di un'Europa costituita da Stati-Nazione, applaudono lo statu quo. La crisi attuale però dimostra che lo statu quo non è una soluzione vitale. O noi apriamo a un'Europa davvero unita e federale, oppure restiamo agli Stati-Nazione e allora l'emergenza di un'Europa potente nel mondo globalizzato del XXI secolo sarà irrimediabilmente compromessa.

Solo un attacco frontale può ancora salvarci. Un attacco mirato, contro la vera causa di questa crisi: la reticenza degli Stati-Nazione a scegliere la via dell'Europa unita, e dare più poteri a una entità europea di tipo federale. La realtà europea di oggi è opprimente. L'egoismo di questo o quello Stato determina il destino dell'Europa, non l'interesse comune europeo, né quello dei cittadini o dei popoli d'Europa. Se prevalgono gli interessi meschini e l'egoismo, non ce la faremo.

Per dare all'Europa un nuovo slancio bisogna giocare senza ambiguità la carta europea. La carta di un continente che ci ha offerto tanto in termini di benessere, pace, diritti e prospettive. Non permettiamo che calcoli meramente nazionali compromettano questo obbiettivo. L'ora è arrivata, per noi della controffensiva. Un'offensiva per «più», e non «meno», Europa. Una scelta per un'Europa unita, piuttosto che un'unione divisa e anacronistica degli Stati-Nazione.

Rifiutiamo la strategia dei piccoli passi. La situazione è troppo grave per poterlo permettere. Esigiamo una transizione rapida e determinata verso un'Europa politicamente unita e federale. Una strategia esitante non convincerà né i cittadini né i mercati. Solo un'altra Europa, un'Europa federale, scuoterà gli animi. Non questa Europa degli Stati-Nazione che trascina la crisi dell'euro come una palla al piede ormai da tre anni senza pervenire a modificare alcunché, né a offrire alle popolazioni europee un bagliore di speranza.

Comprendiamo la gravità della minaccia. Questa minaccia pesa innanzitutto sui cittadini e sulle imprese che vivono e si trovano nei diciassette paesi della zona euro. Sono questi diciassette paesi che soccomberanno se l'euro scomparirà. Paesi la cui prosperità dipende in gran parte dall'esistenza della moneta unica europea. Un semplice euro che ci ha permesso tuttavia di liberare il mercato unico dai suoi ostacoli monetari, di sopprimere i costi eccessivi dei cambi, di aumentare in modo risoluto ed efficace il commercio in Europa. Vantaggi che rischiamo di perdere - insieme a molti altri - se l'euro scomparisse. Un terremoto, insomma.

Come siamo giunti a questo punto? Che cosa non ha funzionato? Non giriamoci intorno: gli inventori e i fondatori dell'euro hanno commesso in partenza un errore capitale. Hanno firmato per i vantaggi legati alla moneta comune, ma non si sono accordati sugli obblighi e la ripartizione degli impegni. I vantaggi della moneta unica erano - e sono rimasti - in

particolare, un'inflazione debole e i bassi tassi d'interesse. In compenso gli Stati dovevano condurre una politica economica e finanziaria integrata, simile in tutti i paesi della zona euro. In effetti, parlare di moneta unica «omettendo» l'Europa integrata è un non senso. L'una non va senza l'altra.

Quindi, non è possibile conservare l'euro senza cambiare gli Stati-Nazione, almeno nella loro forma attuale. O nasce uno Stato federale europeo, un'Europa politica post-nazionale, oppure la moneta unica scomparirà. Nessuna soluzione intermedia può essere presa in esame. Sappiamo però che la disintegrazione della zona euro sarà la sentenza di morte dell'Unione europea, dato che questa zona rappresenta i tre quarti del prodotto lordo dell'insieme dell'Unione. Se l'euro esplode, esploderà anche l'Unione. È dunque l'avvenire dell'insieme dell'Unione che è in gioco.

Prediligiamo ciò che ci unisce, non quanto ci divide. Doman solo un'Europa integrata potrà ancora giocare un ruolo significativo. Andiamo verso una globalizzazione unificatrice senza precedenti. Un mondo dove coesistono più di cinquemila lingue e culture, ma meno di duecento Stati. Stati incorporati in una decina di potenze o di alleanze che determinano il destino dell'economia mondiale.

Il mondo è diventato globale e gli Stati europei sono stati i primi a dare avvio alla globalizzazione. Storicamente, con la colonizzazione violenta di tre quarti del pianeta. Politicamente, proponendo la democrazia e lo Stato di diritto al resto del mondo.

Economicamente, diventando la prima potenza commerciale del mondo. Nel momento in cui questa unificazione mondiale è in corso in maniera irrevocabile, gli europei sembrano paradossalmente ripiegarsi su un sorpassato concetto di Stato-Nazione. Questo errore strategico si rivelerà un suicidio. Pensare che in questo nuovo secolo gli Stati-Nazione siano i meglio equipaggiati per occuparsi degli interessi economici e finanziari dei loro concittadini e delle loro imprese è assurdo. In meno di venticinque anni non ci sarà più alcun paese europeo che conterà nel contesto mondiale. Il club dei paesi più ricchi, e cioè il G8, sarà composto da Stati Uniti, Cina, India, Giappone, Brasile, Russia, Messico e Indonesia. Nessuno Stato europeo sarà rappresentato, nemmeno la Germania. L'aberrazione di questa storia è il fatto che l'Europa unita rappresenta il continente più potente e più ricco al mondo. Più ricco dell'America e più potente di tutti i nuovi imperi riuniti.

Come ha mostrato la crisi finanziaria del 2008, dobbiamo accettare senz'altri ritardi una più decisa integrazione europea: la globalizzazione economica e finanziaria rapida esige una risposta globale. Abbiamo un urgente bisogno di contrappesi politici. Gli organi di controllo nazionali non sono in grado di lottare contro gli eccessi delle istituzioni finanziarie multinazionali che se ne infischiano delle frontiere, e operano alla velocità della luce. Solo un'Europa unita può realmente giocare un ruolo a favore di una regolazione economica e finanziaria mondiale.

Saremo all'altezza delle nostre ambizioni, e in

grado di promuovere i nostri valori, solo se l'Europa costituirà un'unità economica e politica. In caso contrario gli interessi dell'India, della Cina o di altri nuovi venuti asiatici prenderanno il sopravvento. Fino a oggi, l'Occidente, incarnato sulle due sponde dell'Atlantico dall'Europa e dagli Stati Uniti d'America, presiedeva ai destini del pianeta per il meglio e per il peggio. Se l'Europa non reagisce assumiamo il rischio di un lento ma ineluttabile disgregarsi della linea atlantica e di una marginalizzazione del Vecchio Continente. A poco a poco l'Europa diventerà una potenza insignificante in un mondo che si concentra sempre più intorno al Pacifico. Un cambiamento di rotta è imperativo se non vogliamo vedere spazzato via tutto quello che l'Europa ha costruito nel corso della sua storia millenaria.

Aggiustiamo il tiro. Chi oppone l'interesse nazionale a quello dell'Europa e dei suoi cittadini sbaglia. Nella misura in cui la globalizzazione è irreversibile, l'interesse dei cittadini d'Europa può essere garantito solo da un'Unione europea forte. La mondializzazione è fonte di molte opportunità, ma anche di drammi quotidiani per milioni di persone. Non è, dunque, la mondializzazione in sé a porre dei problemi ma la nostra incapacità di gestirla.

Ancora una volta, non abbiamo alcuna ragione obiettiva di avere paura della mondializzazione. Invece di resistere cerchiamo piuttosto di influenzarla, più precisamente di «completarla» con una mondializzazione politica, sociale e ambientalista. In parallelo alla globalizzazione economica, commer-

ciale e finanziaria già in corso, diamo avvio concretamente a una globalizzazione sociale, ecologica e politica. Il fatto che, in questo mondo, la decisione politica appartenga ancora agli Stati nazionali è un paradosso insopportabile, perché né l'economia né il mondo finanziario rispettano più le frontiere nazionali. Questo paradosso non può essere eliminato se non internazionalizzando la decisione politica. S'impone una mondializzazione alternativa.

Il passaggio a una governance mondiale non si compie, è evidente, dall'oggi al domani. Ma se l'obiettivo ultimo è questo, tappe intermedie possono già da subito essere realizzate. Le più importanti decisioni politiche potranno essere prese in seno a una rete mondiale di grandi paesi e di cooperazioni continentali. Che si tratti del G8, del G20, del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, della Banca mondiale o del Fondo monetario internazionale, niente impedisce un'iniziativa che fissi un quadro politico nel quale la globalizzazione dovrà evolvere!

L'Unione europea potrà allora esserne la capofila. Non è affatto complicato. Al contrario. Potremmo incominciare a convertire i differenti seggi occupati dagli Stati membri in un unico seggio dell'Unione europea al Consiglio di sicurezza dell'ONU, della Banca mondiale, dell'FMI e in tutte le altre organizzazioni internazionali. È deplorabile che, sessant'anni dopo l'avvento dell'Unione europea, paesi come la Francia o la Gran Bretagna non vogliano considerarlo. Entrambe si arroccano disperatamente su prerogative di un'altra era, senza rendersi conto che non appartengono più alle grandi potenze. La

loro miopia priva così l'Unione europea di potenzialità importanti. In particolare quella di sfruttare la sua dimensione per pesare sugli eventi mondiali.

Guardiamo avanti, non indietro. Riflettiamo sul mondo che sarà fra venti o trent'anni, e non su quello di venti o trent'anni fa. Dal 1927 la popolazione mondiale è triplicata. Da due miliardi è passata a sette e saremo di certo dieci miliardi fra quarant'anni. D'altro canto, più della metà di questa popolazione vive in agglomerati urbani. Una proporzione che raggiungerà il 75 per cento nel corso di questo secolo.

Siamo dunque i testimoni di una rivoluzione demografica inaudita, giacché la terra non ha mai contato tanti abitanti e, fra loro, tanti cittadini. Questa evoluzione non è, evidentemente, senza conseguenze, a cominciare dall'accrescimento delle ineguaglianze fra ricchi e poveri. Le ripercussioni colossali che ne derivano toccano un numero incalcolabile di contesti: l'occupazione, l'alimentazione, l'educazione, la salute, i bisogni energetici, la mobilità, la sicurezza di ciascuno, in generale la produzione e il consumo. L'impatto è gigantesco anche sull'ambiente, in particolare sui mutamenti climatici. La maggioranza dei problemi che gli uomini e i popoli affrontano oggi e che combatteranno domani sono mondiali. Le loro scelte, o l'assenza di scelte, avranno un'incidenza sempre più importante per tutto il pianeta. Gli Stati, presi individualmente, conterranno poco in questa realtà mondiale di sfide specifiche. A eccezione di paesi della grandezza della Cina, dell'India, degli Stati Uniti d'America

o della Russia. Insomma, delle potenze, degli *imperi* composti da numerose nazioni. Solo l'Unione europea, e non i paesi europei in quanto tali, peserà nel mondo di domani. Bisogna «tirare» nella medesima direzione o, almeno, parlare una voce sola.

Ma c'è di più in gioco. Abbiamo bisogno di «più Europa» per gestire i problemi planetari, ma anche per riuscire a mantenere la nostra posizione nel mondo e a proteggere i nostri modi di vita per quanto diversi. L'Unione europea è il solo orizzonte a partire dal quale proiettarci affinché perdurino la nostra prosperità, le nostre acquisizioni sociali e la nostra diversità culturale. In politica, l'incapacità di fornire risposte adeguate può dare come esito la perdita dei diritti acquisiti. L'inazione politica conduce sempre a forti regressioni e ci fa perdere quanto abbiamo di più caro.

Molti sono coloro che pensano il contrario. A «destra» come a «sinistra» la sovranità è di moda. I suoi difensori si arroccano sul concetto ormai sterile di Stato-Nazione come sola difesa contro l'incertezza e l'insicurezza sociale. Le persone sono disoccupate, perdono i loro diritti, vivono ai margini di una società che paga il prezzo della mondializzazione. Di fronte a questo scontro lo Stato-Nazione viene glorificato come un porto di pace e prosperità, uno spazio che protegge l'educazione, il tenore di vita e la sicurezza sociale. L'Unione europea, al contrario, è messa alla gogna, screditata come la quinta colonna del mercato degli apolidi, la cui sola motivazione sarà quella di sottomettere

re i cittadini a un ordine economico che distrugge il legame sociale.

Sbagliano nemico. La loro critica sull'evoluzione del mondo e delle società è senza dubbio comprensibile, ma non i rimedi che preconizzano. Gli antichi Stati-Nazione sono totalmente incapaci di proteggere le acquisizioni sociali nel mondo globalizzato di domani o delle delocalizzazioni. Lo si constata, d'altronde, ogni giorno in Grecia, in Portogallo, in Spagna... Solo l'Unione europea è in grado di elaborare strategie efficaci per lottare contro il *dumping* sociale, garantire il pieno godimento dei diritti sociali e sradicare la povertà. Infine, lei sola può costringere le potenze economiche emergenti, a cominciare dai BRICS (Brasile, Russia, India, Cina, Africa del Sud), a rispettare le norme sociali e ambientali essenziali allo sviluppo umano e alla sopravvivenza del pianeta.

In ogni caso, è assurdo pretendere che una frontiera nazionale protegga il resto dell'universo. Nessun muro sarà mai sufficientemente ermetico per contrastare la marcia del mondo. Solo un'Europa forte e unita che attacca ad armi pari la concorrenza mondiale potrà garantire il benessere dei suoi cittadini, salvaguardando anche il nostro patrimonio democratico, sociale e culturale. Infine, è da un'Europa post-nazionale che passa il rafforzamento e la assicurazione dei nostri ideali di «libertà, uguaglianza, fraternità».

Non rassegniamoci di fronte agli eventi. La crisi dell'euro non dimostra affatto che l'introduzione della moneta unica è stato un errore, né che l'Unione europea sarà votata allo scacco. Non fraintendiamo. Non si tratta di una crisi dell'euro in quanto tale e neppure dell'unione monetaria europea. Il problema è quello di un vizio di costruzione che potrebbe essere fatale. Quando l'euro è stato ufficialmente introdotto il 1° gennaio 2002, i suoi artefici sapevano che doveva accompagnarlo una politica economica e finanziaria propriamente europea. Ma per mancanza d'intesa sulle modalità di questa unione hanno lasciato il cantiere sospeso, credendo a torto che l'Unione sarebbe nata spontaneamente. Dieci anni dopo dobbiamo constatare con amarezza che troppo poco si è fatto in direzione di quella unione politica, economica, fiscale e di bilancio che doveva sostenere l'unione monetaria. La crisi attuale era dunque prevedibile e scritta in tutti i manuali sull'Unione europea. Anche se gli Stati senza moneta possono esistere, il contrario non è possibile: ovvero senza un'autorità pubblica, forte e affidabile, capace d'im-

porre la solidarietà e la disciplina di bilancio necessarie a una moneta forte.

Tre anni dopo la crisi dell'euro, i cui sconvolgimenti sono lontani dall'essere risolti, gli Stati membri sperano ancora di sfuggirvi. A tutt'oggi, contiamo diciassette governi nella zona euro, diciassette ministri delle finanze, diciassette banche centrali, e diciassette mercati obbligazionari differenti. Non disponiamo ancora di un governo europeo della zona euro. A tutt'oggi, gli Stati membri continuano a sperare di poter mantenere la moneta unica senza trasferire nuove competenze, e cioè una nuova dose di sovranità nazionale, alle istanze europee. Ancora oggi i governi europei pensano di poter sfuggire a un avanzamento sostanziale dell'integrazione europea. Si sbagliano. L'euro non potrà sopravvivere se non istituendo una Unione federale dotata di un governo europeo che elabora la politica economica, di bilancio e fiscale con il potere di farla rispettare dagli Stati membri della zona euro. E l'Unione europea potrà sopravvivere solo se questo governo trarrà la sua legittimità da una autentica democrazia europea che passa attraverso il rafforzamento delle istituzioni parlamentari e la partecipazione dei cittadini. L'obiettivo non è quello di rimpiazzare l'attuale tecnocrazia con un'altra.

Scopriamo il vero volto della crisi dell'euro. Questa crisi non è greca. E ancor più non si tratta di una crisi del Portogallo, dell'Irlanda, dell'Italia, della Spagna o di uno degli altri paesi oggi all'attenzione dell'attualità. È vero che la Grecia ha accumulato un debi-

to enorme che non può interamente rimborsare. È ugualmente vero che la società greca si è adattata a un'economia drogata e al clientelismo politico per troppi anni. Infine, nessuno può negare che Atene abbia imbrogliato alla grande per avere l'euro. Ma questo non spiega perché l'euro oggi naviga in acque torbide.

Gli Stati Uniti hanno un debito pubblico superiore a quello degli Stati membri della zona euro, ma questo, verosimilmente, non implica alcuna differenza per il valore del dollaro. Quanto al Giappone, detiene il debito pubblico più alto del mondo, ma nessuno dubita della solidità dello yen. Anzi, i giapponesi pagano oggi i tassi d'interesse più bassi del mondo mentre annunciano il debito pubblico più elevato. Come spiegarlo? La risposta sta nel fatto che un'autorità solida, un solo governo, una sola amministrazione sostengono lo yen e il dollaro. Nessuno dubita della capacità del Giappone o degli Stati Uniti di generare il reddito necessario a pagare gli interessi.

La situazione è radicalmente diversa per l'euro e per l'Unione europea. I leader politici europei, i capi di Stato e di governo dei differenti paesi, Francia e Germania in testa, hanno pubblicamente annunciato le loro reticenze a soccorrere gli Stati membri in difficoltà. Risultato delle quotazioni: la fiducia in questi paesi è letteralmente crollata. Cosa che si è subito tradotta in una degradazione del valore del debito sovrano e in un rialzo dei tassi d'interesse. Non è ormai più concepibile che alcuni paesi falliscano. Tanto più che l'Unione europea non dispo-

ne di alcun margine di bilancio, né di risorse proprie che le permettano di aiutare gli Stati minacciati.

La zona euro non soffre, tuttavia, solo della mancanza di solidarietà. Anche la disciplina viene meno, e questa costituisce la seconda condizione necessaria alla perpetuazione di una zona monetaria. Tutti sapevano da molto tempo che i greci erano incapaci di controllare il loro debito ma nessuno se ne è preoccupato. Quanto alla Francia e alla Germania, hanno potuto infrangere le regole di bilancio senza per altro essere sanzionate né messe in mora. Forse questi paesi avevano allora delle buone ragioni per non seguire le regole e avevano bisogno di cambiare il patto di stabilità. Forse avevano torto e avrebbero dovuto essere sanzionati. Comunque sia, si è avuta la prova che queste regole di bilancio, falsamente rigorose, della zona euro potevano venire sbeffeggiate senza suscitare la minima protesta. Alla fine, la zona euro è risultata costruita su sabbie mobili, con tassi d'interesse al rialzo, da cui l'impennarsi del famoso *spread*, e debiti galoppanti quali conseguenze inevitabili. Una cosa è chiara: la vitalità di una moneta richiede solidarietà e disciplina. E l'esperienza di questi ultimi anni ci insegna che gli *istigatori* non possono dare lezioni ai *peccatori*. È possibile solo alle istituzioni europee indipendenti (la Commissione e la Banca centrale europea) e sotto il controllo democratico.

La disciplina è irrinunciabile in Europa, molto più che in qualunque altra zona monetaria. E questo per la semplice ragione che l'Europa non ha un bilancio federale credibile, e cioè delle vere risorse proprie

che garantiscono la coesione della zona monetaria. Se la California fallisce o se uno Stato americano accumula un deficit esorbitante, questo non implicherà mai la fine del dollaro. Invece in Europa una ben piccola economia come quella greca, che rappresenta solo il 2 per cento del PIL europeo, può mettere a rischio tutta la zona euro.

Non scusiamoci nel denunciare questo circolo vizioso. Chi conserva un po' di lucidità constata che l'Unione europea non controlla o quasi la crisi più grave che attraversa dalla sua nascita. Dopo più di tre anni dalla crisi dell'euro, nel dicembre 2009 ad Atene, siamo ancora allo stesso punto. Tutti i tentativi per risolverla sono falliti. Per ora siamo riusciti a tenere la testa fuori dall'acqua unicamente grazie alla Banca centrale europea che opera massicci acquisti di obbligazioni degli Stati in difficoltà e inietta centinaia di miliardi nelle nostre banche sottocapitalizzate e diffidenti le une verso le altre.

Non possiamo nemmeno rimproverare i nostri capi di Stato e di governo di non prendere decisioni. Al contrario! Dopo mesi di esitazioni e probabilmente con le spalle al muro, è stato istituito un fondo d'urgenza. Nello slancio il controllo sui bilanci degli Stati membri è stato rinforzato. E così la sorveglianza sulle banche e sui prodotti finanziari e bancari. Per la prima volta verranno applicate sanzioni automatiche contro gli Stati membri che lasceranno andare alla deriva le loro finanze. Tutte queste misure non sono certo un lusso! In effetti, oggi, solo tre Stati membri (Finlandia, Esto-

nia e Lussemburgo) rispettano alla lettera i criteri della zona euro. Criteri che pattuiscono che nessuno Stato membro possa accumulare un debito eccedente il 60 per cento del suo prodotto interno lordo né dichiarare un deficit di bilancio superiore al 3 per cento. Infine gli Stati membri saranno fra poco tenuti a trasferire la «regola d'oro» nella loro Costituzione, e cioè una disposizione che li obbliga a tenere in equilibrio il loro bilancio. Fino a ora, tutte queste decisioni non hanno avuto che un impatto limitato, o addirittura nullo, rispetto alla considerazione che il resto del mondo ha dell'euro. E in particolare i mercati finanziari, perché sono decisioni intervenute troppo tardi, e non vanno molto lontano. *Too little, too late*, come si dice.

Le regole si applicano a tutti o a nessuno. L'euro continua a soffrire del fatto che i mercati finanziari dubitano che gli Stati membri, capaci di infrangere senza inibizioni le regole del gioco europee, si adoperino improvvisamente per rispettarle. Una regola non è credibile se non viene sistematicamente rispettata. Nessuno ha dimenticato l'epoca in cui i principali Stati europei, ovvero la Germania e la Francia, se ne sono fatti beffe. Nella misura in cui non le hanno prese sul serio, le regole europee sono apparse come semplici raccomandazioni, vaghi riferimenti che ciascuno Stato membro poteva interpretare a modo suo. I fautori non ne hanno, o quasi, subito le conseguenze. Perché dunque piccoli Stati membri, come la Grecia o il Portogallo, dovrebbero venire sanzionati quando le più grandi come la Ger-

mania e la Francia hanno potuto lasciar correre il loro deficit di bilancio al di là del regolamentare 3 per cento? È vero che questi deficit non potevano immediatamente virare in tragedia. La crescita era forte, bassi l'inflazione e i tassi d'interesse. La crisi finanziaria del 2008 era ancora lontana. Tutto precipita quando crolla Lehman Brothers. Uno tsunami finanziario attraversa l'Atlantico obbligando i paesi europei a trasfondere massicciamente fondi pubblici nelle loro compagnie di assicurazione e nelle loro banche.

Dopo il 2008, gli Stati membri hanno trasfuso almeno quattromilaseicento miliardi di euro nelle loro istituzioni finanziarie sotto forma di sovvenzioni dirette e di garanzie pubbliche. Senza parlare delle centinaia di miliardi di euro dispensati attraverso i piani di rilancio. Non è sorprendente che la crisi finanziaria, nata negli Stati Uniti, si sia trasformata un anno dopo in una gigantesca crisi del debito europeo. Essa ha immediatamente dimostrato che nessuna economia europea poteva resistere a questo tsunami. Alcuni paesi della zona euro erano forti, Germania in testa. Altri erano deboli. Drogati com'erano dai bassi tassi d'interesse, non si erano adeguati o riformati. Esisteva certo una moneta comune. Ma il quadro economico, di bilancio e fiscale comune, che avrebbe obbligato i paesi della zona euro a portare avanti simultaneamente adattamenti e riforme profonde, falliva. Dopo l'introduzione della moneta unica, le divergenze economiche in seno alla zona euro non hanno fatto che aumentare. I leader europei hanno lasciato che si scavas-

se un fossato fra il Nord e il Sud dell'Europa. Abbiamo un'unione monetaria, ma nessuna unione di bilancio ed economica. Nessuna unione politica. Ora, gli avvenimenti di questi ultimi tre anni dimostrano che è vitale.

Di cosa abbiamo bisogno per capovolgere la situazione. Le riunioni regolari dei capi di Stato e di governo europei, spinte dalla crisi, non sono servite a niente. Gli ultramediatizzati incontri franco-tedeschi fra il presidente francese e la cancelliera tedesca non sono stati fruttuosi. Al massimo sono riusciti a calmare i mercati per ventiquattro o quarantott'ore, poi tutto ricominciava come prima e una febbre ancor più forte s'impadroniva dei mercati. Ciò di cui abbiamo bisogno per invertire la tendenza è di tutto altro ordine. I tempi delle promesse sono ormai finiti. Le belle parole non saranno più sufficienti a salvare l'euro. Nessuno crede più nei metodi intergovernativi che sostengono che gli Stati membri si controllino e si sanzionino fra loro. Questo metodo non ha funzionato in passato. Perché dovrebbe funzionare per l'avvenire?

Abbiamo bisogno di una vera rivoluzione. Di creare una grande Unione federale con istituzioni europee sovranazionali. Di istituzioni comunitarie abilitate a definire la politica economica, di bilancio e fiscale per l'insieme della zona euro. Di istituzioni dotate di strumenti che consentano d'imporre il rispetto delle regole del gioco senza che gli Stati membri possano paralizzare il processo. Concretamente questo implica che trasformiamo il più

rapidamente possibile la Commissione europea in un vero governo europeo con ministri europei, che oggi chiamiamo commissari. Essi saranno controllati da un Parlamento europeo con più forti competenze, fra le quali il diritto d'iniziativa legislativa. Solo così potremo far uscire l'Unione dagli schemi. Il Consiglio europeo e i capi di Stato e di governo sono incapaci di assumere questo ruolo, che piace o no sentirselo dire!

Il Consiglio europeo non è che il sindacato di «interessi nazionali». Coloro che lo compongono vi siedono unicamente per difendere egoistici interessi nazionalisti contro l'interesse dell'Europa, quello dei cittadini e dei popoli europei. Il Consiglio dei capi di Stato e di governo non potrà mai dare garanzie, e ancor meno essere il motore di una dinamica aperta europea o della creazione di un'Europa federale. I cittadini europei dovranno prendersene personalmente cura votando in modo chiaro un progetto di respiro europeo. Eleggendo una maggioranza che opta con risolutezza per un avvenire post-nazionale e federale del Vecchio Continente. Ma non facciamoci illusioni. Si tratta solo di un primo passo fondatore di un'altra politica. L'uscita dalla crisi dell'euro necessita di riforme ancora più profonde. In particolare, la trasformazione del fondo d'urgenza esistente in un Fondo monetario europeo a immagine del Fondo monetario internazionale. Sarebbe così escluso che uno Stato membro possa bloccare il processo. Allo stesso modo, la creazione di un Tesoro europeo in grado di emettere euro-obbligazioni. Questa è l'unica soluzione

che possa porre un termine alla crisi del debito. In effetti, potremo così garantire ai mercati che la disciplina e la solidarietà non siano parole vane, ma pilastri incrollabili del nostro sistema monetario. Solo allora l'euro potrà diventare la moneta principale nel mondo.

Non affidiamoci solo al rigore di bilancio, e investiamo ugualmente in una nuova crescita. La sola austerità non ci farà mai uscire dalla crisi. L'Europa ha bisogno di crescita. Sane finanze pubbliche sono assolutamente indispensabili per garantire una crescita a medio termine, ma non fanno scomparire la crisi. Al contrario. Il rischio che la Grecia o altri piccoli Stati trascinino l'insieme dell'Unione in una spirale negativa non è immaginabile. Massicci tagli di bilancio pregiudicano le prospettive economiche. Le entrate fiscali crollano. E questo ci obbliga a fare delle economie supplementari che provochino una nuova caduta della crescita. In breve, oltre alla buona gestione di bilancio, sono necessarie iniziative al fine di generare la crescita e la ricchezza. Ora, la situazione precaria delle finanze pubbliche nella maggioranza dei paesi impedisce loro di prendere queste iniziative. Solo l'Europa può proporre soluzioni.

Tutto ciò esige due interventi radicali: un bilancio europeo affidabile e la creazione di un grande mercato obbligazionario in euro. Quest'ultima iniziativa è necessaria per attirare il più alto numero possibile di risparmiatori e d'investitori europei e non. Gli europei sono grandi risparmiatori. In nu-

merosi Stati membri, essi possiedono un patrimonio che supera di molto il prodotto interno lordo del paese. Ma la fiducia è scomparsa. I risparmiatori temono di non riavere mai più il denaro che affidano agli Stati. Uno degli obiettivi di un mercato obbligazionario europeo è quello di restaurare la fiducia. Non solo per coprire i debiti dei paesi della zona euro con poca spesa, ma anche per raccogliere i mezzi finanziari necessari al rilancio della nostra economia. Necessari per rimettere l'Europa sulla via della crescita. Cosa che è anche assolutamente indispensabile per chiudere, alla scadenza, la nostra montagna di debiti.

Una trasformazione completa del nostro modo di produzione sarà il motore della nuova crescita europea. Una crescita che oggi dipende per intero dai combustibili fossili. La crescita del futuro dovrà, al contrario, basarsi sulle energie non fossili. Questo ci permetterà di «prendere tre piccioni con una fava»: contribuire in modo significativo a una effettiva diminuzione dei gas a effetto serra, stimolare una crescita economica duratura, reinserire l'Europa fra i leader economici mondiali.

Investiamo in una trasformazione radicale del nostro modo di produzione e del nostro modello di crescita. Ormai è l'economia stessa che ci obbliga a rivedere i fondamenti del tipo di sviluppo che ha prevalso fino a oggi nei paesi industrializzati. Le sue devastazioni ecologiche hanno conseguenze pesanti. Esse amplificheranno in maniera drammatica le crisi economiche e sociali se non agiamo con rapidità.

Mutamenti climatici, riduzione della biodiversità, rarefazione delle risorse naturali vitali come l'acqua, il nutrimento e l'energia; tali sono gli ingredienti di questa crisi legata in modo inestricabile alla crisi economica e all'esplosione demografica in corso. Sono ormai decenni che viviamo a credito sulle spalle del pianeta. Per anni ci hanno venduto la gratuità e il carattere inesauribile delle risorse. Per generazioni l'eccesso ha regolato la nostra produzione e il nostro consumo. Abbiamo letteralmente rovinato la biosfera ed esasperato le ineguaglianze. L'80 per cento delle risorse planetarie sono consumate dal 20 per cento della popolazione mondiale. E, al colmo dell'ingiustizia, sono i paesi più poveri e che hanno contribuito meno al disastro ecologico che pagheranno il tributo più pesante.

La ristrutturazione completa della nostra economia, per giungere a un'economia «verde» o duratura, è indispensabile. È la sola via che permette di rilanciare la nostra economia, di accrescere la nostra competitività soddisfacendo l'esigenza della sostenibilità. Solo nei settori delle energie rinnovabili e dell'efficacia energetica possono essere creati milioni di posti di lavoro. La riduzione dei consumi per il miglioramento delle nostre prestazioni energetiche è la chiave di volta di ogni politica che guarda all'avvenire. Procedendo in questa direzione potremo, da subito, lanciare un vasto progetto europeo di rinnovamento dell'habitat. E questo è tanto più pertinente in quanto le ricadute sociali sarebbero immediate, mobilitando mano d'opera non delocalizzabile e liberando una parte del bi-

lancio domestico grazie alla diminuzione delle fatture energetiche. Detto altrimenti, la lotta contro il riscaldamento globale e la creazione di posti di lavoro non sono per niente oppostive. Al contrario, economia ed ecologia sono complementari.

In un tempo in cui gli europei sono paralizzati dalla disoccupazione, la «green economy» è un'opportunità reale per il nostro continente. Chiamiamo «green deal» un progetto europeo di grande portata per la modernizzazione ecologica delle nostre economie. Tutti i settori saranno coinvolti: l'industria, la costruzione e la ristrutturazione degli edifici privati e pubblici, i trasporti individuali e collettivi, le energie rinnovabili, l'agricoltura, la protezione della biodiversità, i rifiuti, ecc. Altrettanti ambiti saranno direttamente beneficiari della creazione di posti di lavoro non delocalizzabili e dell'acquisizione di autonomia di fronte alle risorse e all'innovazione. Il «green deal» è la sola via per uscire dalla crisi, se non vogliamo sprofondare in una recessione che compromette radicalmente il nostro benessere e la nostra posizione economica nel mondo.

Non cadiamo nelle trappole del disfattismo. L'Unione europea è probabilmente il più formidabile progresso che ha conosciuto il Vecchio Continente nel corso dell'ultimo millennio. L'Europa è uscita rovinata dalla seconda guerra mondiale. In meno di sessant'anni la costruzione europea ci ha permesso di raggiungere un livello di benessere impensabile se fossimo restati alle divisioni nazionali e alla frammentazione del mercato. L'Unione europea è un progetto di ampio respiro le cui radici affondano in una tradizione che è sempre stata in opposizione con il nazionalismo e il conservatorismo: lo spirito dei Lumi, la promozione dello stato di diritto, i diritti dell'uomo, la democrazia politica, la libertà economica, la sicurezza sociale. Concetti esportati nel mondo intero. Altrove, il processo di unificazione pacifica degli europei è citato a esempio.

Questa unificazione dimostra che i tenaci riflessi nazionalisti e le rivalità secolari possono venire superati. Gli uomini sono passati dalle comunità locali alle comunità regionali. Nel corso degli ultimi due secoli abbiamo visto nascere delle entità

chiamate «nazionali». L'unificazione dell'Europa ci mostra che la storia non poteva arrestarsi a quel punto. È indubitabile che l'avvenire stia nella cooperazione politica internazionale. Le nostre istituzioni comunitarie sovranazionali, che inglobano un intero continente, sono servite da modello per tutta una serie di collaborazioni regionali: MERCOSUR in America Latina, ASEAN nell'Asia del Sudest o ancora l'Unione africana per l'Africa. Le ripercussioni di uno scacco del progetto europeo sarebbero gigantesche non solo per noi ma anche per l'avvenire del pianeta. Il colpo rischierebbe di essere fatale al multilateralismo.

E sarebbe particolarmente catastrofico in questo momento. La lotta contro i mutamenti climatici, la promozione di uno sviluppo stabile, il contrasto alla povertà sono altrettanti cantieri internazionali attualmente fermi. In caso di fallimento del progetto europeo la situazione rischia di aggravarsi. Il ritorno delle rivalità fra gli Stati nel mondo e lo scoppio di conflitti commerciali su grande scala diventano così molto più vicini. Chi potrà escludere la recrudescenza di tensioni a livello internazionale o anche di nuove guerre? I conflitti di domani riguarderanno l'acqua e l'energia. Alcune frizioni sono già all'opera. Il recente conflitto del gas fra Turchia e Cipro al largo delle coste meridionali lo evidenzia con chiarezza. Altri esempi, le controversie fra Norvegia, Danimarca, Stati Uniti, Russia e Canada per le zone dell'Artico ricche di idrocarburi e che il riscaldamento climatico ha reso più accessibili.

L'unificazione europea ha fatto nascere la spe-

ranza, ed è sempre stata una sorgente d'ispirazione. Siamo avviliti dagli attacchi incessanti degli euroscettici che ci spingono ad abbandonare la nave o, ancor peggio, a farla affondare. Non è il momento di scoraggiarsi. Troppo resta da fare in Europa e nel mondo. In passato siamo stati i primi a proclamare i diritti e le libertà universali, a promuovere la democrazia. Oggi, procedere nella loro «propagazione» significa riuscire nella nostra unificazione. *A fortiori* per accelerare «l'internazionalizzazione» del diritto e forgiare nuovi strumenti. Senza dimenticare di rinforzare quelli esistenti. La Corte penale internazionale e «la responsabilità di proteggere» segnano una nuova era al di là delle Nazioni e ci rimandano all'idea di un diritto cosmopolita.

Siamo consapevoli che la pace in Europa non è acquisita una volta per tutte. Nel passato l'Europa ha conosciuto guerre che hanno contrapposto le città fra loro, le contee ai ducati, i vassalli ai signori, i regni ad altri regni. Nessun continente è stato così tanto teatro di campi di battaglia e di conflitti armati. Ma dal 1945 l'Europa non ha più conosciuto la guerra, a eccezione di quella dei Balcani negli anni Novanta. Una guerra che è apparsa anacronistica, ultima disavventura derivante dal secondo conflitto mondiale e dalla divisione di Jalta. Oggi la Croazia e la Slovenia sono membri dell'Unione e l'adesione di tutti i paesi dei Balcani figura all'ordine del giorno europeo. Il nostro continente ha finito per sotterrare il suo passato guerriero e opera per un mondo più pacifico. I nemici della libertà – il fascismo, il nazi-

smo e il comunismo - hanno sprofondato l'Europa nel terrore, la miseria e lo sgomento nel corso del XX secolo. Gli eredi di questa ideologia liberticida e assassina restano acquattati nell'ombra dei movimenti populisti e xenofobi. Non permettiamo il riemergere di questi fantasmi. Non dimentichiamo mai le lacerazioni della nostra storia. Ciò che si è prodotto può sempre riprodursi. Noi non siamo né migliori né più intelligenti dei nostri precursori. Ma non siamo nemmeno più cattivi o più idioti. Vigilanza è la parola chiave. Non permettiamo che i nostri diritti e libertà siano traditi. Reagiamo in tempo. Non aspettiamo che sia troppo tardi.

Guardiamo l'Ungheria. Quel che accade è un vero scandalo. Ma lo è ancor di più la timida reazione dell'Unione europea. È inammissibile che in nome della «santa nazione ungherese» le libertà di culto, d'espressione e di stampa siano calpestate. Sono ricchezze rare, per le quali donne e uomini hanno dato la vita. Sarebbe scandaloso perderle di nuovo per colpa della nostra disattenzione, o ancora più grave, della nostra indulgenza.

Disinneschiamo la retorica menzognera dei nemici dell'Europa. Coloro che disprezzano l'Unione europea riciclano vecchi refrain nazionalisti, conservatori e populisti. Vorrebbero suddividere i popoli all'interno di frontiere nazionali a tenuta stagna. Per l'Europa, che raggruppava attualmente quarantaquattro paesi, questo richiederebbe una nuova ripartizione in trecentocinquanta Stati membri autonomi, senza contare quelli piccolissimi come Andorra, Monaco,

il Liechtenstein o San Marino. Secondo la medesima logica, l'Africa, attualmente composta da una cinquantina di Stati, si trasformerebbe in un continente di oltre duemila piccole entità nazionali. Un incubo! Senza parlare della violenza dalle proporzioni sconosciute che una tale sovrachieria ideologica ingenererebbe. Perché l'idea di popoli rinchiusi nei limiti delle frontiere nazionali è un mito. Gli uomini hanno sempre vissuto in regioni etnicamente miste. Spesso, le persone si sposano con partner di altre regioni. Si spostano per trovare un impiego o per migliorare la loro condizione. Lo fanno per scelta o per sopravvivenza.

Oggi, al mondo, ci sono centonovantatré nazioni. Se seguiamo i nazionalisti nei loro deliri e rapportandoci ai dati etnologici, questa cifra potrà salire a cinquemila. Ma quando si sa che la metà delle persone nate in questi cinquemila Stati vivono ormai nelle metropoli, ovvero un habitat forzatamente misto, in cui coesistono una varietà di lingue, di religioni e di culture, si coglie immediatamente l'incoerenza della loro tesi. Il loro delirio nazionalista è il sintomo di chi, di fatto, è inadatto al mondo multiculturale contemporaneo.

Non perdiamo il nostro tempo a rimuginare sul passato. Non intendiamo che il passato non sia importante. Al contrario. Può insegnarci molto. Questo approccio, però, non è quello del nazionalismo. Questo non impara dal passato, ma lo manipola e lo riscrive. Il nazionalismo si abbevera di leggende, non di storia. Si compiace di onorare gli eroi mitici, di glori-

ficare battaglie più o meno decisive, di commemorare indizi corroboranti i suoi fantasmi. In generale, i suoi adepti preferiscono riferirsi a un passato lontano, spesso medievale, per proiettare meglio i loro pregiudizi contemporanei senza rischiare troppo di essere contraddetti.

Così è per Giovanna d'Arco, oggetto di tutte le passioni nazionaliste francesi, mentre gli storici discutono ancora di questo personaggio, presunto liberatore della Francia dagli inglesi nella svolta della Guerra dei Cent'anni. I nazionalisti spagnoli venerano El Cid, il *liberator*, cristiano che ha salvato Valencia nel 1094. È il padre spirituale della *Reconquista*, che terminerà con la cacciata degli arabi da Granada e l'espulsione, come dei mascalzoni, di ottocentomila ebrei dalla penisola iberica. I nazionalisti scozzesi prediligono la vittoria sugli inglesi nel 1314 a Bannockburn, al comando di Robert Bruce. I nazionalisti fiamminghi celebrano la battaglia degli Speroni d'Oro dell'11 luglio 1302 nel corso della quale dei semplici picchieri hanno sconfitto il fiore della cavalleria francese.

I nazionalisti s'inebriano anche di «gloriose disfatte». Così, in Ungheria, si commemora il 1526, data in cui i turchi li hanno annientati a Mohács e che segna l'inizio di centocinquanta anni di occupazione ottomana. E in Serbia nessun giorno è più importante del 28 giugno 1389, data della battaglia della Piana dei Merli in Kosovo e della sottomissione dei Balcani agli Ottomani per cinque secoli.

Ma cosa possiamo imparare da tutte queste date memorabili? Esiste anche uno solo dei nostri pro-

blemi di oggi che potrebbe venire risolto da un cambiamento con la sciabola? Il mondo starà meglio domani? No, i nostri antenati, per quanto rispettabili, non ci sono di nessun aiuto. Le soluzioni devono essere trovate qui e ora, in un mondo in costante evoluzione, un mondo che ogni giorno solleva nuovi problemi, ma dal quale emergono anche nuove soluzioni.

Celebriamo le donne e gli uomini che hanno costruito l'Europa. Coloro che sono animati solo da eroi e da simboli possono guardare alle grandi figure di questo secolo. A quegli europei che hanno respinto l'illusione nazionalista: Monnet, Schuman, Adenauer e Spaak. Senza dimenticare De Gasperi e Spinelli che sono anche i padri della democrazia europea.

Mettiamo i loro volti sui nostri biglietti in euro piuttosto che quelle chimere sotto forma di archi, ponti e monumenti che non riflettono in niente quel che si trova ai quattro angoli d'Europa e che sono un autentico tesoro. Utilizziamo le effigie di coloro che fanno vivere il progetto europeo. Malediciamo i trattati amputati della nostra bandiera e del nostro inno. La nostra patria è oggi l'Europa. Il nostro inno l'*Ode alla gioia*. La nostra bandiera quella blu a dodici stelle.

Prendiamo coscienza dell'incapacità dei tradizionalisti e dei populisti a produrre altro che fantasmi. La massima dei tradizionalisti è semplice: «Per vivere felici stiamo a casa nostra, al riparo da ogni influenza». Ogni «interferenza straniera» è allora vissuta

come una imposizione che genera angoscia ed è responsabile della sventura delle società. I populistici spingono ancora oltre. Allo scopo di eliminare la minaccia che viene dall'esterno e di resistere all'influenza nefasta delle lingue, delle religioni e dei popoli stranieri, la differenza deve essere esclusa. È l'apologia della discriminazione e dell'esclusione. Il populismo vuole incarnare «l'egocentrismo» delle nazioni minacciate. Ma la nazione è davvero minacciata? La presenza di altre lingue, di «popoli» e di religioni non rappresenta, al contrario, un arricchimento per la nazione? L'idea stessa di una nazione «omogenea» non è un puro delirio sconnesso dalla realtà, e per di più pericoloso? E cosa avviene se si segue il principio «egocentrico»? Si tratta di un'ipotesi di partenza lodevole in politica? Non dovremmo piuttosto seguire la ragione e l'esperienza che ci mostrano con molta chiarezza che l'idea di razza è un'astrazione senza fondamenti? Che esistono solo esseri umani che hanno gli stessi diritti fondamentali al di là della loro lingua, confessione religiosa, o popolo al quale appartengono.

L'applicazione dell'egocentrismo negli affari pubblici ingenera discriminazione, guerra e persecuzione. L'Europa ha già dato, per quanto concerne la guerra e la persecuzione. E il nazionalismo, sotto i suoi orpelli moderni, conduce presto o tardi agli stessi drammi. L'Europa non può ricadere in questi errori irrazionali che le sono già costati tanto nel secolo passato: famiglie lacerate, sterminio delle minoranze, città bombardate, paesi devastati. Guerre che hanno provocato la sparizione di cinquanta milioni

di europei. Popolazioni intere - gli ebrei al primo posto - sono state decimate. Tutte le famiglie europee hanno fra loro almeno una vittima della guerra. Qualcuno desidera che tutto questo ricominci? I populistici di certo risponderanno di no. Ma là dove arrivano al potere li vediamo all'opera, e saremmo molto ingenui a credere loro.

Rompiamo il silenzio che da anni soffoca il progetto europeo. Spazziamo via l'indifferenza che finisce sempre per distruggere una società. La letargia uccide le nostre istituzioni. Osiamo pensare europeo. Osiamo difendere punti di vista europei. Attualizziamo il progetto europeo nell'Europa e nel mondo di domani. Siamo creativi come i precursori dell'idea europea. E soprattutto, difendiamo contro coloro che la attaccano. Opponiamoci. Battiamoci contro i nazionalisti, i conservatori e i populistici. Esponiamo loro le conseguenze drammatiche della sparizione dell'Unione europea. Confrontiamoci sul significato di un ritorno al nazionalismo. Calcoliamo il costo della non-Europa e quello della frammentazione del nostro continente proposto dai pifferai di Hamelin per i quali anche gli Stati esistenti sono troppo grandi. Ora, la sola scomparsa dell'euro provocherà un crollo dei nostri livelli di vita da due a tre volte superiore a quello seguito al fallimento della Lehman Brothers.

Mettiamo coloro che vogliono l'Europa solo come un raggruppamento eteroclitico di antiche patrie davanti alle loro contraddizioni. Smascheriamo i nazionalisti che cercano di spezzare la democrazia. De-

stituiamo i populistici e le loro pretese di sapere che cosa «il popolo» pensa o vuole. Politicanti che affascinano i loro elettori blandendoli nei loro istinti peggiori. Invece di accompagnarli verso ciò che ci nobilita. Democrazia è anche precedere l'opinione pubblica e non seguirla cicamente per ragioni elettorali e opportunistiche. Democrazia è rivolgersi all'intelligenza degli individui e non ai loro istinti, associandoli a un progetto emancipatore.

Godiamo del multiculturalismo delle società. La civiltà urbana, apparsa cinquemila anni fa in Mesopotamia, è per natura multiculturalale. La città mescola le «razze» e le culture. Questo non è mai stato tanto vero come adesso. Oggi, più della metà della popolazione mondiale vive in agglomerati urbani contro il 10 per cento di un secolo fa e il 2 per cento di due secoli fa. Ai nostri giorni sono rari i paesi rimasti isolati che sarebbero «omogenei». La crescente natura multiculturalale delle città e degli Stati è una carta importante per gli uomini e le società. Come la società moderna, anche l'uomo contemporaneo ha la specificità di essere plurale. Un'identità plurale che sempre più lo forgia. Il multiculturalismo delle società moderne è un fatto assodato. Non un principio che può riuscire o fallire come pretendono Angela Merkel o Nicolas Sarkozy. Detto altrimenti, è una realtà stabilita, impossibile da modificare.

Non lasciamoci sommergere dalle nostre paure e preoccupazioni. Apriamo gli occhi davanti alla ricchezza che apporta il multiculturalismo. Riconosciamo le sue virtù e il suo contributo allo sviluppo

dell'intelligenza sociale. Proteggiamo il multiculturalismo, così come i valori universali dei diritti dell'uomo e la democrazia. Esaltiamo le aspirazioni comuni invece di esasperare ciò che ci differenzia.

Una società aperta e multiculturalale è una sorgente inesauribile di scoperte. Ci libera dalla vanità. Dalla credenza che i nostri modi di vita e di pensare sarebbero necessariamente i migliori, cioè i soli. La varietà multiculturalale è per la società quello che la varietà biologica è per la vita sulla terra. Tuttavia, questo non vuole dire che bisogna essere indulgenti verso certe sedicenti pratiche culturali. E certo non di fronte a quelle che per opportunismo politico, ragioni ideologiche etno-nazionaliste, fondamentalismi o, ancora, interessi criminali non rispettano i principi fondamentali dei diritti dell'uomo né la democrazia. L'infibulazione femminile, la xenofobia, la lapidazione delle mogli infedeli, lo schiavismo, la tratta degli esseri umani, l'omofobia, il traffico d'organi, l'apologia alla discriminazione di genere degli integralismi religiosi... Altrettante violenze che provano che la battaglia per il rispetto dei diritti dell'uomo è lontana dall'essere vinta nelle nostre società multiculturali.

Camminiamo sulle orme dei pionieri del pensiero europeo. Questi inventori, scrittori, esploratori, questi uomini e queste donne la cui creatività ha ispirato gli ultimi cinque secoli dell'umanità. Mai un continente ha avuto un peso simile nel destino di tutti gli altri. Un successo che l'Europa deve anche alle altre culture e civiltà dalle quali ha preso in presti-

to molte cose. Coloro che hanno inventato il com-
passo, la stampa e la polvere da sparo, i tre elementi
che hanno permesso all'Europa di fare un balzo gi-
gantico nel XV secolo, non erano europei ma cine-
si. Tuttavia, è l'Europa che ne ha fatto strumenti che
le hanno permesso un successo mondiale.

Questa ingegnosità europea oggi è praticamente
scomparsa. Sabotati dalla cancrena nazionalista, un
Kafka o un Einstein sono inimmaginabili nell'Eu-
ropa di oggi. I loro eredi sono stati sterminati nelle
camere a gas di Auschwitz e di Treblinka. Dopo un
secolo l'Europa è diventata un assemblaggio di iso-
le monoculturali e monoetniche. La vulgata popu-
lista e nazionalista del Ventesimo secolo ha voluto
che la Polonia sia popolata da polacchi, l'Ungheria
da ungheresi, la Germania da tedeschi. Questi ulti-
mi se ne sono dunque ritornati ai «paesi» di prove-
nienza, in Lituania, in Romania, in Russia, ai quat-
tro angoli dell'Europa da cui i loro antenati erano
migrati qualche secolo prima. Quel crogiolo di lin-
gue, di culture e di religioni che aveva contribuito
alla formazione dell'immaginazione e dell'ingegno-
sità europee è quasi scomparso. Sacrificato sull'al-
tare del nazionalismo più terrificante.

Dopo la seconda guerra mondiale, la culla della
creatività e dell'ingegnosità si trova dall'altro lato
dell'oceano Atlantico. In un paese multiculturale,
il paese per eccellenza dell'immigrazione: gli Stati
Uniti d'America.

Questa «maledizione» che colpisce l'Europa può
venire scongiurata? Si può invertire il corso del-
le cose? È possibile! Se l'Europa si libera della go-

gna dei nazionalismi. Se l'Europa coltiva di nuovo
il multiculturalismo che ha sempre conosciuto. Se
l'Europa si apre all'alterità può rinvigorire la sua
inventività e la sua immaginazione.

Abbiamo bisogno dell'immigrazione. È grazie all'immi-
grazione che l'Europa potrà conservare la sua pro-
sperità. L'Europa conosce infatti un invecchiamen-
to rapido. Per la prima volta ci sono più persone
anziane che giovani nella maggior parte degli Stati
membri dell'Unione europea. Il numero di indivi-
dualità con più di sessant'anni aumenta ogni anno di
due milioni mentre coloro che sono in età da lavoro
diminuiscono di un milione. Nel prossimo decennio
milioni di posti di lavoro saranno vacanti. Di con-
seguenza sarà impossibile all'Europa mantenere il
suo attuale tenore di vita. Ma invece di arrender-
si all'evidenza e di anticipare soluzioni elaborando
strategie europee sull'immigrazione, i nostri politici
prendono la direzione opposta. Rinazionalizzando
Schengen, essi attaccano direttamente il concetto di
frontiera comune e la libera circolazione nello spa-
zio europeo. Un atteggiamento che traduce il venir
meno della solidarietà dei politici nei confronti del-
le generazioni future, le quali si troveranno neces-
sariamente alle prese con le ripercussioni della ca-
duta della natalità in Europa.

La tendenza è radicalmente invertita nel resto del
mondo. Alla fine di ottobre dello scorso anno, la set-
temiliardesima persona nasceva da qualche parte del
globo. In qualche decennio saremo dieci miliardi.
Di questi, due miliardi avranno meno di vent'anni.

Nel mondo arabo il 60 per cento della popolazione non avrà trent'anni. L'accelerazione della crescita demografica mondiale e del ringiovanimento della popolazione è lampante: il seimiliardesimo abitante del pianeta ha 12 anni, il cinquemiliardesimo 24, il quattromiliardesimo 36, il tremiliardesimo 51, il duemiliardesimo 84. Quelli che oggi hanno la nostra età sono nati in un'epoca in cui il mondo contava tre miliardi di abitanti. Detto in altri termini, apparteniamo a una generazione che ha visto la popolazione mondiale più che raddoppiare.

Non è tanto il numero di individui che causa la fame nel mondo, l'esaurimento delle riserve o i mutamenti climatici, ma il nostro modo di produrre, di consumare e di «amministrare» il pianeta. Come diceva il Mahatma Gandhi, quasi cent'anni fa, «il mondo è abbastanza ricco per soddisfare i bisogni di ciascuno, ma non l'avidità di tutti». In molti paesi la pressione demografica è tuttavia diventata insostenibile. Miliardi di giovani qualificati sono senza lavoro, in particolare nel mondo arabo. Questi trentenni scoprono il mondo moderno grazie alla televisione e internet. Loro vogliono un impiego, un reddito, un alloggio decente. Vogliono anche beneficiare di diritti e libertà che a noi sembrano scontati. L'Europa non ha scelta. Il nostro mondo che invecchia ha bisogno di questi giovani. E i giovani di tutto il mondo hanno bisogno di un progetto che permetta loro di accedere a una vita attiva e sana, pacifica e giusta.

Voltiamo le spalle ai profeti dell'apocalisse e alle loro vecchie manie nazionaliste e autoritarie. Rifiutiamo la de-

limitazione dei «Popoli» e delle «Nazioni» dietro frontiere cosiddette «protettive». D'altronde, quali sono queste frontiere in un'Europa in cui, nei secoli e con le guerre, si sono continuamente modificate? Le frontiere naturali? Quali frontiere naturali? Dopo che l'uomo ha lasciato l'Africa, culla dell'umanità, centinaia di migliaia di anni fa, nessuno può vantarsi di essere stato il *primo* da qualche parte. Le migrazioni e gli spostamenti di popolazione esistono da sempre. Gli Stati tracciano le frontiere, non i popoli. E a tutti i grandi regni che sono nati in questo mondo ha corrisposto una mescolanza di popoli e di lingue, di persone e di comunità.

In breve: la retorica nazionalista mente. Il che spiega, fra l'altro, perché il nazionalismo ha tante volte fatto precipitare l'Europa nella guerra. I tentativi accaniti d'imporre frontiere puramente etniche alle nazioni e ai popoli sono sempre finiti in un bagno di sangue. Auschwitz illustra l'estrema conseguenza di un nazionalismo esacerbato e travolto.

Ricordiamoci di quanto dobbiamo all'Unione europea. Per prendere coscienza della posta in gioco. Per l'Europa la prima metà del XX secolo corrisponde ai cinquant'anni più sanguinosi della sua storia. È stata il teatro di due guerre mondiali. Nel corso di questo periodo, l'Europa ha partorito il fascismo, il nazismo e il comunismo. Un tridente demoniaco che teneva tutto il continente nei suoi rebbi e uccideva la nostra civiltà. Quale contrasto con l'Europa pacifica, libera, prospera, sociale della seconda metà del secolo. Un'Europa che non aveva mai co-

nosciuto una tale sicurezza giuridica. Questa età dell'oro porta un nome: Unione europea.

Un'idea talmente attraente che l'Unione ha progressivamente conquistato l'intero continente. Senza mai ripiegarsi su se stessa, ha contato prima sei, poi nove, e in seguito dieci, dodici, quindici, venti, cinque e ventisette Stati membri. Si comporrà presto di più di trenta Stati dopo l'adesione dei paesi dei Balcani. Senza mai aver forzato un paese a aderire. Nessun conquistatore ha mai potuto realizzare con le armi quanto si è pacificamente ottenuto nel corso degli ultimi cinquant'anni. Con l'impulso di uomini di Stato visionari. Questi *costruttori di ponti* che hanno dapprima riunito la Francia e la Germania. *Questi nemici per natura* che si sono concessi tre guerre fra il 1870 e il 1945. Più tardi il Nord e il Sud, la Spagna, il Portogallo, la Grecia. Più tardi ancora, a seguito dell'implosione dell'Unione Sovietica, l'Ovest e l'Est, la Polonia, la Romania, la Bulgaria, l'Ungheria, la Repubblica Ceca, la Slovacchia e gli Stati del Baltico. Teniamoci cara questa unita inaudita del continente europeo. Tanto più quando i tempi sono difficili e tutto minaccia di crollare. Perché il lavoro non è finito. E non lo sarà ancora per molto tempo.

Diamo una coscienza ai nostri «leader» europei. Gli europei erano missionari. Spesso di peggio. Le crociate. La conquista dell'America Latina con lo sterminio delle popolazioni indigene. Più tardi, l'Europa e l'America del Nord hanno conosciuto lo zelo missionario francese e americano. Lo stesso messiani-

smo. Ma questa volta secolare. Veri rivoluzionari cercavano di diffondere nel mondo intero i valori dei Lumi, ma anche il fuoco delle rivoluzioni americana e francese. La Francia stessa è stata la sorgente di una nuova era. I rivoluzionari americani si rallegrarono del «manifest destiny» dell'America, e del loro destino comune per creare un mondo migliore sul nuovo continente.

Il messianismo francese e americano, ovviamente, non è stato irreprensibile. Ma ha gettato le basi dei diritti dell'uomo. I diritti e le libertà universali che venivano via via adottati e riconosciuti nel mondo intero. In seguito, né l'America né l'Europa sono state all'altezza di questa eredità. Così gli americani e gli europei si sono, una volta di più, mostrati lenti al momento della Primavera araba, perché non hanno saputo immediatamente unirsi alla popolazione in rivolta. È stato solo trascinando i piedi che abbiamo sostenuto quegli uomini e quelle donne coraggiosi che si sono battuti per la loro libertà e la democrazia. Ridiamo coscienza all'America e all'Europa. Quello che grandi regioni del mondo rivendicano oggi, in particolare quelle del Medio Oriente e dell'Africa del Nord, sono quei valori che gli europei e gli americani sono stati i primi ad affermare. Sono ormai più di due secoli che propaghiamo l'idea che tutti gli uomini e i popoli di questo pianeta sono eguali e liberi. È il miglior contributo che abbiamo dato al mondo. Non possiamo rifiutare ad altri popoli e Stati quello che per noi è ovvio. I diritti umani e le libertà democratiche sono universali. Non si tratta di privilegi occidentali. Sono

acquisizioni fondamentali alle quali tutti gli uomini e tutti i popoli di questo pianeta devono poter accedere in modo incondizionato.

Non crediamo alle menzogne spudorate dei leader degli Stati-Nazione quando raccontano ai loro cittadini che saranno il fondamento dell'Unione. Che l'Unione sarà una semplice confederazione di nazioni indipendenti. Piuttosto che di nazioni unite d'Europa, noi abbiamo bisogno degli Stati Uniti d'Europa, cioè un'Unione federale con un potere federale e delle regole federali. Non sono le nazioni che formano il cuore dell'Europa. L'Europa ha i cittadini nel suo cuore. E il cuore della politica europea non può riasumersi nel perseguimento degli interessi nazionali. Il cuore della politica europea deve badare all'interesse dei cittadini e dei popoli europei. L'Unione europea è un'istituzione sovranazionale e non internazionale. Così era dall'origine. Così era l'Alta Autorità che, negli anni Cinquanta, ha elaborato la politica per il carbone e l'acciaio, prima di arrivare alla Comunità europea del carbone e l'acciaio. E lo stesso fu per la CEE e l'EURATOM, poi per l'Unione.

La Commissione e il Parlamento europei sono le più alte istanze d'Europa. Accanto, beninteso, al Consiglio europeo dei capi di Stato e di governo. Ma la creazione di questo cenacolo intergovernativo è molto più recente. Il primo presidente del Consiglio europeo è stato nominato solo nel 2009. Molti Stati-Nazione, fra cui la Francia, hanno tentato di ridurre l'Europa a una semplice organizzazione intergovernativa diretta dai capi di Stato e di gover-

no. Con una Commissione europea limitata al ruolo di segretario e un Parlamento europeo che agisce come chi si adegua sempre. Indipendentemente dalla questione di sapere se questi capi di Stato e di governo ne hanno il tempo o ne sono capaci. Il risultato di questo processo è evidente: un direttore europeo. Alcuni Stati membri potenti, Francia e Germania in testa, fanno il bello e il cattivo tempo. Determinano ciò che è bene o male per l'Europa. Senza tenere conto degli Stati membri più piccoli, ma soprattutto ignorando l'esistenza di un interesse comune e superiore dei cittadini europei.

Per comprendere come questa evoluzione sia nefasta, è sufficiente ricordare gli avvenimenti di questi ultimi anni. Rispettivamente nel 2003 e nel 2005, la Germania e la Francia infransero per prime le regole dell'Unione monetaria senza venire sanzionate. Oggi, dando lezioni agli altri, sembrano dimenticare il pregiudizio portato alla credibilità dell'euro e all'insieme della zona euro. Durante questi ultimi due anni, i due paesi hanno tentato invano di sfocare la crisi dell'euro. A forza di accontentarsi di mezze misure, lo scacco è lampante. Quando tutti sanno che solo un'ampia e audace visione europea può farci uscire dal marasma. Né un presidente francese, né una cancelliera tedesca possono rappresentare l'Europa, né parlare in suo nome. Loro rappresentano l'interesse nazionale francese e tedesco. Non l'interesse europeo. Parlano a nome della Francia o della Germania. Non a nome dell'Europa. Solo un governo europeo, democraticamente controllato da rappresentanti direttamente eletti a

livello europeo, possiede legittimità europea. Non un presidente francese, eletto da una piccola maggioranza di francesi. E non lo può essere di più un(a) cancelliere(a) tedesco(a) dipendente da una maggioranza al *Bundestag*. Sostenere che, invece della Commissione e del Parlamento europeo, il Consiglio europeo possieda la legittimità democratica è una menzogna. È giusto il contrario.

IV

Non cadiamo nella trappola dell'identità nazionale.
«L'identità nazionale» è il nuovo volto del nazionalismo. L'ultimo travestimento della vecchia ideologia nazionalista. È sempre un attacco veemente contro quei nemici multinazionali e multiculturali che incarnano, agli occhi di coloro che conservano questa ideologia sorpassata, l'Europa e l'Unione europea. Lungi da noi l'idea che l'identità non esista o non abbia importanza. Al contrario. Essa è l'anima stessa di ciascun individuo. Ma noi contestiamo la maniera in cui certi la distorcono. La maniera in cui la manipolano, perché risponda alle loro rappresentazioni nazionaliste e sclerotizzate della società. O, in modo ancora più grave, la maniera in cui la deformano per creare categorie artificiali fra gli uomini e così manipolare le società.

Il credo nazionalista moderno ha i toni di una messa. Il suo messaggio è semplicistico. Ripetendo che il mondo globalizzato è il «Grande Satana» che lascia gli esseri senza riferimenti, e presentandosi come i detentori della verità, i nazionalizzatori fanno centro. Così, il ritorno ai valori tradiziona-

li, l'appartenenza a una comunità etnica, religiosa o linguistica determinata costituirà un ancoraggio stabile. Questi «stabilizzatori» dell'identità sono allora presentati come la via di salvezza in un secolo incerto e ostile. L'identità sarà un dato comune, collettivo, che agirà alla stessa maniera su tutti gli individui di una medesima società. Come le ipostasi della metafisica, l'identità sarà immutabile e basterà «scoprirla» in seno al proprio gruppo di appartenenza.

La realtà è differente. Esistono tante identità quanti sono gli individui. Ogni essere umano è unico. E, più importante ancora, ciascuna identità è plurale e certo non univoca come vorrebbero far credere i nazionalisti. «Un mondo» separa il fantasma identitario della retorica nazionalista dalle identità multiple e aperte che popolano il mondo reale. Voi siete di Gand ad Anversa, fiamminghi a Bruxelles, belgi a Parigi, europei in America e bianchi a Kinshasa. Questa identità diversificata è una ricchezza. L'identità monolitica è una camicia di forza. Servirsene per creare categorie è ingiusto tanto quanto ridurre l'individuo a un ingranaggio più o meno docile di una «macchina» che si chiamerà «la società». L'uomo è molto più di questo. Ciascun individuo ha le sue specificità, la sua personalità, la sua eredità. Sceglie. Decide, anche. E crea se stesso. Crea una grande parte della sua identità e della sua personalità. Servirsi dell'identità nazionale per creare categorie nella società è una truffa intellettuale. Cercate di rinchiudere gli individui e le società in «bunker» etnici, nazionali, culturali o re-

ligiosi e create le condizioni dell'odio, della violenza e delle guerre. *L'identità assassina*, per riprendere l'autore franco-libanese Amin Maalouf, ha forgiato il destino tragico del XX secolo.

«Identità» significa che si attribuiscono caratteristiche specifiche a un gruppo di persone che differiscono radicalmente da una persona che ha altre identità. «Differenza» significa «in altro modo». E la trasformazione delirante di questo «altro modo» per il nazionalismo fa dell'altro «il nemico». Peraltro, questa interpretazione distorta dell'identità genera un cieco conformismo. Il pensiero critico si eclissa in favore dell'obbedienza alle più reazionarie tradizioni. L'altra razza, l'altro sesso... Il pensiero si rinchioda nel meccanismo della scomunica. «L'altro» diventa quello straniero che ispira indifferenza o pure odio. «Traditore» colui che si sentirà empatico con l'altro. L'umanità viene così attribuita secondo l'appartenenza a certi gruppi, nell'indifferenza verso valori come la tolleranza o la non violenza e anche nei confronti del diritto. È in nome dell'«identità» che la Serbia ha potuto per troppo tempo restare ferma sulle sue posizioni e rifiutare di consegnare i suoi criminali di guerra. È in nome dell'«identità» che dei tedeschi hanno potuto proteggere dei nazisti. Per noi è dunque fondamentale affermare forte e chiaro che l'avvenire dell'Europa non si situa nella ricerca di una (delle) identità nazionale(i), né tantomeno nell'enumerazione delle identità nazionali. L'Europa degli Stati-Nazione, «l'Europa delle Nazioni» è una reliquia del passato, non un viatico per l'avvenire.

Esigiamo un «passaporto» europeo. È tempo di passare a uno stadio superiore della cittadinanza europea. Gli Stati-Nazione imprigionano gli individui in frontiere nazionali e i cittadini nella gogna di una cittadinanza nazionale. È inaccettabile. Dobbiamo mettere fine a queste leggi discriminatorie contro le persone che possiedono più nazionalità. Perché i figli di genitori che hanno nazionalità differenti devono optare per una nazionalità o, ancor più pernicioso, renderla «impraticabile»? Se un polacco vive ad Amsterdam con una moglie olandese, con dei figli che parlano perfettamente olandese e polacco, e forse anche inglese, perché costringere questi ultimi a scegliere fra la nazionalità olandese o quella polacca? A profitto di chi questa esigenza? Si tratta di rendere la società olandese più omogenea? Forse che il polacco diventerebbe meno polacco? Per i nativi o i naturalizzati del Canada o degli Stati Uniti è perfettamente possibile avere tre o quattro passaporti. Che cosa aspettiamo in Europa per superare le nostre barriere mentali?

Noi vogliamo che gli europei non siano costretti a scegliere una nazionalità contro un'altra. Un bambino con due nazionalità può perfettamente scegliere di conservarne una sola. La questione è quella di lasciarlo libero di preservare le due nazionalità acquisite alla nascita e di permettergli di acquisire la cittadinanza europea. Dobbiamo offrire agli individui la possibilità di ottenere la cittadinanza europea dando il diritto a un passaporto europeo. E lasciare ai cittadini la scelta di con-

servare esclusivamente questa cittadinanza europea oppure di acquisirla in più con la (le) loro cittadinanza(e) di origine.

Concludiamo quello che i pionieri europei hanno cominciato. La loro visione è stata un beneficio, il loro contributo enorme, il bilancio colossale. Hanno riunito coloro che prima non avrebbero mai potuto esserlo. Una generazione politica ha realizzato in Europa quello che era impossibile mille anni prima. Ma il lavoro non è terminato. Siamo ancora lontani, troppo lontani, da un'Europa totalmente integrata e federale. Mai prima, né altrove nel mondo, degli Stati avevano ceduto tanto potere a un'istituzione sovranazionale. Ma questa crescente integrazione si è quasi interrotta nel corso degli ultimi dieci anni. I propositi di nuovi trasferimenti di mezzi e di competenze sono sistematicamente spazzati via con un colpo di mano. Non nascondiamo la testa nella sabbia: gli Stati-Nazione si ripiegano sui loro centri d'influenza. Fremono all'idea di un'Europa federale. Sotano ogni novità in direzione di un'unificazione europea. Temono soprattutto di perdere il loro potere. Senza comprendere che questo potere non pesa quasi più niente nel mondo di oggi e non peserà più niente in quello di domani.

Non capiscono che in futuro conterà solo un'Europa federale. Un'Europa federale in seno alla quale le istituzioni comunitarie, la Commissione europea e il Parlamento europeo prenderanno l'iniziativa. Un'Europa federale con le sue proprie risorse finanziarie e alla quale contribuiranno direttamente i

cittadini europei. Non un'Europa che deve sopravvivere con, al più, una percentuale della ricchezza europea racimolata dagli Stati membri sempre troppo avari. Un'Europa federale che disporrà di mezzi sufficienti per condurre una vera azione politica. Più efficace e meno onerosa grazie all'economia di scala derivante da un'Europa che avrà cessato di essere politicamente frammentata in nazioni. Non un'Europa che vacilla alla prima crisi. Un'Europa federale, una vera unione politica, economica, di bilancio e fiscale. Un'unione che porta avanti una politica socio-economica e finanziaria indipendente. Una politica estera che poggia su una diplomazia e un esercito europei autonomi. Una politica propriamente europea dell'energia e dell'industria. Una comune politica di asilo e d'immigrazione. Un'unione politica che rappresenta gli Stati europei sulla scena mondiale. Perché un singolo Stato membro, per potente che sia, nei momenti importanti oggi non conta più. Non lasciamoci ingannare: in un mondo dove gli americani, i russi, i cinesi e gli indiani tirano le fila, solo un'Europa unita potrà far ascoltare la sua voce.

Non chiedeteci che cosa può darvi l'Europa, ma che cosa potete dare voi all'Europa. L'unificazione europea non è l'affare degli uomini politici né dei banchieri. È l'opera comune di moltissimi europei. Spesso, uomini e donne quasi sconosciuti ma molto impegnati: scrittori, giuristi, funzionari, dirigenti industriali, economisti, scienziati, insegnanti, uomini di cultura, storici, rappresentanti sindacali. Uomini e don-

ne di tutte le età e di tutti gli orizzonti. Persone che hanno un ideale. Persone che credono nell'Europa. Cittadini critici che hanno dato mandato ai loro eletti di realizzare un progetto di trasformazione del Vecchio Continente in uno spazio politico europeo.

Addio alla concorrenza, alla competizione, alle vecchie rivalità fra gli Stati che, nel migliore dei casi, avevano come conseguenza l'una o l'altra misura protezionistica di cui il cittadino medio faceva le spese. Addio alla retorica patetica del patriottismo. Addio alle false promesse nazionaliste che ci sono costate secoli di conflitti e due guerre mondiali. Addio al cieco odio reciproco. Addio ai bagni di sangue. Ormai è insieme, nel seno dell'Europa, che risolviamo i problemi. Che lanciamo le sfide del nostro continente. Che proteggiamo il benessere dei nostri concittadini. Che vogliamo la pace e la stabilità nel mondo. Tale era la missione che le generazioni precedenti hanno affidato ai loro eletti. E tale è la missione che la classe politica di oggi deve continuare a onorare. Ormai deve passare un solo messaggio: non c'è un avvenire nazionalista per il nostro continente. L'avvenire dell'Europa sarà post-nazionale o non sarà.

Le nuove generazioni di cittadini devono essere radicalmente critiche nei confronti dei loro leader politici. Tanto, e anche di più, di quanto lo sono state le generazioni precedenti. Quelle che hanno costruito l'Europa. Le nuove generazioni devono invocare la «lezione europea». Impedire ai loro eletti di soccombere alla tentazione del populismo, di cadere nella trappola del nazionalismo. È una gran-

de tentazione. Trappole profonde. Niente di più facile per un leader politico che cedere al populismo e al nazionalismo. Invece di andare contro correnti. Invece di convincere l'opinione pubblica della pertinenza del progetto europeo. Per fortuna, in una democrazia, un eletto deve ogni tanto comparire davanti ai suoi elettori, rispondere dei suoi atti, delle sue prestazioni, dei suoi risultati, dei suoi successi e dei suoi fallimenti. È la condizione della sua rielezione e della sua sopravvivenza politica. Scegliamo questa opportunità per allontanare definitivamente tutti coloro che navigano in acque torbide. Utilizziamo questo potere per mandare al comando uomini e donne che continuano a credere con forza nell'avvenire di questo continente. Non inganniamoci. Non c'è compromesso possibile. Optiamo con risolutezza per un Europa federale, o ricadiamo nei nostri errori nazionalisti.

Non dobbiamo avere paura e bisogna lottare contro la paura. Conoscere le ragioni della nostra paura vuol dire incominciare a neutralizzarle. È più grave non sapere e lasciare che la paura prenda il sopravvento. La paura genera paura. Induce a un sentimento di malessere generalizzato e di disordine nella società. La paura può avere come oggetto un'imminente catastrofe naturale, una guerra devastante, oppure un inaudito attacco terroristico. O ancora, una nuova epidemia come negli anni Ottanta, quando la paura si focalizzò sull'AIDS. Essa ha generato un'ondata di omofobia perché l'AIDS veniva presentato come la malattia degli omosessuali.

A metà del XIV secolo la peste bubbonica fece trenta milioni di vittime in pochi anni. Un europeo su tre. La peste è definitivamente scomparsa in Europa solo nel XVIII secolo. Ed è solo all'inizio del XX secolo che gli scienziati hanno identificato l'origine di questa malattia: un bacillo veicolato dalle pulci. Ma nel frattempo decine e centinaia di «streghe», di «ebrei», di «mendicanti», in breve di innocenti, sono stati immolati, accusati di essere i responsabili di questo terribile flagello. Quei tempi sono passati.

Oggi, la preoccupazione ha un nuovo volto. È un sentimento diffuso di malessere di fronte al mondo moderno. Un mondo globalizzato che a molti di noi sembra caotico. Un mondo che in apparenza offre pochi riferimenti. Un mondo che compromette, in modo lento ma certo, i suoi «limiti naturali». Le materie prime del pianeta, e soprattutto i combustibili fossili, si esauriscono. Limiti che illustrano anche la minaccia che grava sull'umanità per la degradazione climatica risultante dal nostro stile di vita e dal modo di produzione. Con in più l'ingiustizia profonda nel vedere coloro che non vi hanno contribuito pagare il prezzo più alto.

Dobbiamo comprendere che solo l'Europa è in grado di fornire soluzioni. Che solo l'Europa può eliminare il timore e il sentimento di malessere che lo accompagna. Perché solo l'Unione europea ha la dimensione necessaria per organizzare la transizione indispensabile verso un'economia e più generalmente verso uno sviluppo stabile. Solo l'Unione europea ha la massa critica per finanziare la ricerca e gli investimenti che necessitano a una tale transi-

zione. Solo l'Unione europea può incitare i governi degli altri continenti a fare una scelta simile, oppure costringerli. Solo l'Unione europea può avere un'influenza determinante.

Siamo fieri di essere europei. Essere europei è il nostro cognome. La nostra nazionalità è il nostro nome. La nazionalità è ciò che ci distingue in seno alla medesima famiglia, l'Europa, alla quale tutti apparteniamo. Ciascuno di noi, i nostri genitori, i nostri figli, i nostri antenati hanno contribuito da molte generazioni all'Europa di oggi. Di molte lingue e culture, Stati e popoli, re e imperatori, monarchie e repubbliche, religioni e convinzioni, inventori ed esploratori, scienziati e artisti. Perché l'Europa non è un monolito. L'Europa è plurale. L'Europa è sempre stata molteplice. Piuttosto un'idea che un continente. Un'idea dalle radici celtiche, germaniche, romane. Un mondo di santi e di eroi greci, latini e slavi. Una confluenza di sorgenti ebraiche, cristiane, islamiche e atee. L'Europa non ha mai sopportato l'imposizione di una uniformità, e non è mai stata sedotta dalla disciplina di ferro.

L'Europa è, e rimane, un alveare eterogeneo. Certo, non «super Stato», né una nazione in grande. Quest'alveare deve comunque restare la base di un'Europa unita e federale. Uniti al fine di conservare ed essere fieri della nostra molteplice identità europea. Non per eliminarla o metterla sotto una campana. Come riconoscere degli europei? Non tanto dal colore della loro pelle, dalla nazionalità o dalla lingua. Ma piuttosto dal loro modo di pensa-

re e di fare. Dal loro sguardo sulle genti e sulle cose. Dal loro «*Sitz im Leben*» che ritrovate raramente altrove, nel mondo. Neppure negli Stati Uniti, perché l'immigrante europeo è diventato un americano.

Un europeo ha una passione per la sua città, un attaccamento alla sua regione, un amore per il suo paese senza tuttavia che questi radicamenti alterino la sua profonda convinzione europea. L'identità post-nazionale europea corrisponde a una «estensione» del campo delle nostre identità. Tutte queste componenti possono coesistere in un solo individuo senza che questi si senta assalito dalla contraddizione.

Eleggiamo dei federalisti europei. Uomini e donne politici che incarnano l'ideale europeo. Esistono sufficienti Parlamenti nazionali e regionali nei quali i rappresentanti eletti dal popolo possono valorizzare e difendere gli interessi nazionali e regionali. L'interesse dell'Europa, e non quello degli Stati membri, deve occupare una posizione centrale al Parlamento europeo. Nella nostra qualità di elettori dobbiamo vigilare affinché siano eletti solo uomini e donne che difendono l'interesse europeo. L'Europa non ha bisogno di oppositori che se ne infischiano dell'Europa. Quelli che siedono nell'emicycle agitando la loro piccola bandiera nazionale, senza fare granché di altro per giustificare il loro considerevole salario da parlamentare europeo. Peggio ancora, «frodatori» che occupano degli «impieghi fittizi» accaparrandosi un seggio al Parlamento europeo per fare della politica nazionale. Al posto di sedere nel-

le Commissioni parlamentari o nell'emicidio, alcuni preferiscono darsi da fare nel loro paese d'origine per preparare la loro elezione a livello nazionale, locale, regionale. Controlliamo i politici eletti. Controlliamo se mantengono davvero le loro promesse. Incitiamoli a riflettere e ad agire nell'interesse dell'Europa. Facciamo sentire la nostra voce. Soprattutto, non lasciamoli in pace. Non dimentichiamoci mai che abbiamo tutta la responsabilità del successo del nostro progetto europeo.

Perché siamo agli sgoccioli. Se il nostro desiderio è quello di preservare la costruzione europea non abbiamo più tempo da perdere. La democrazia europea deve da subito aumentare la velocità. Il Parlamento deve infine impegnarsi nell'essenziale: tracciare e mostrare la via. Meglio ancora, deve essere pronto a incrociare i ferri con gli Stati membri. Nessun parlamentare di nessun paese del mondo intero ha ricevuto potere politico senza battersi. Mai! Un parlamentare deve conquistare il suo potere. Non siamo ingenui. I vecchi Stati-Nazione non consegneranno le armi senza combattere. Non cederanno spontaneamente nuove competenze a un'Europa post-nazionale e federale. Bisognerà battersi. Bisognerà combattere. Non armi alla mano, naturalmente. Ma con argomenti, con azioni non violente, essenzialmente con le schede elettorali.

Una schiacciante vittoria di coloro che sono pro-Europa alle elezioni del 2014 sarà il segnale e il punto di partenza per una grande assemblea costituente. Al fine di lanciare il cantiere storico di un'Europa federale. Un'Europa federale che non sarà più paralizzante.

zata dalla necessità di unanimità degli Stati membri, ma diretta da un vero governo europeo, il successore dell'attuale Commissione europea. Un'Europa che non sarà diretta dagli scagnozzi degli Stati membri, ma da un federalista convinto che rilancerà il diritto d'iniziativa della Commissione. Un presidente eletto direttamente dai cittadini o dal Parlamento europeo. Un'Europa controllata democraticamente e legittimata da un Parlamento che rende conto solo ai cittadini europei. Parallelemente a un Senato europeo composto dai rappresentanti degli Stati membri. Un'Europa alla quale i cittadini accordano direttamente le risorse, cioè versano una parte delle imposte. Bisogna finirla con l'opacità del sistema attuale, dove il contribuente europeo alimenta il budget europeo attraverso la via traversa degli Stati membri ma senza sapere per quale importo, né come, e ancor meno per cosa. Solo gli Stati membri hanno interesse a mantenere la non trasparenza sulle finanze dell'Unione. I cittadini europei, al contrario, hanno tutto da guadagnare dalla trasparenza.

Per questo un'Assemblea deve essere immediatamente convocata dopo le elezioni europee del 2014, riunendo i rappresentanti e i delegati di tutte le componenti della società europea. Un'Assemblea che persegue un solo obbiettivo: la creazione di una Unione europea federale. Si può compararla alla Convenzione di Filadelfia del 1787. Quando la confederazione indipendente degli Stati nati dal colonialismo britannico ha optato per una vera cooperazione federale quale noi la conosciamo ancora oggi.

Ora o mai più. L'unificazione dell'Europa non è una questione solo europea. È anche una sfida mondiale. Nessun altro continente di questo pianeta ha conosciuto un tale processo di unificazione. In nessuna parte del mondo degli Stati nazionali hanno creato un'autorità sovranazionale o federale comparabile. Fino a nuovo ordine, l'Europa è il solo campione che abbiamo per orientarci nel mondo sovranazionale e post-nazionale in divenire. Un mondo di continenti e subcontinenti, ma non di Stati. Un mondo che gira a grande velocità e rimescola le carte del passato. Un mondo che desidera unirsi e non più dividersi. Il mondo del XXI secolo non sarà quello del XIX. La Cina, l'India, gli Stati Uniti d'America scrivono già questa nuova pagina della storia umana. L'Europa deve parteciparvi. Di fronte ai disequilibri della globalizzazione economica e finanziaria di oggi, l'Europa deve promuovere i suoi valori sociali, ecologici e politici. Essa deve portare a termine ciò che ha iniziato nei secoli passati e completare la mondializzazione. Una *condicio sine qua non*, che tuttavia deve essere adempiuta: l'Europa deve, una volta per tutte, sbarazzarsi dei suoi demoni nazionalisti.

L'Europa deve, una volta per tutte, disfarsi dell'egocentrismo dei suoi Stati-Nazione. S'imporre una rivoluzione radicale. Una rivoluzione europea di grande respiro. Deve nascere un'Unione federale europea che permetta all'Europa, nel modo più rapido possibile, di partecipare al mondo post-nazionale di domani. Per faciloneria, lassismo e miopia, troppi capi di Stato e di governo preferi-

scono non vedere quello che è in gioco. Svegliamoli. Mettiamoli di fronte alla loro impotenza. Non lasciamo loro un giorno di riposo. E indichiamo loro la via verso quest'altra Europa, l'Europa del futuro, l'Europa degli europei.

Sergio Pistone

La procedura costituente della federazione europea

LA PROCEDURA COSTITUENTE DELLA FEDERAZIONE EUROPEA

Sergio Pistone

La procedura costituente va definita, oltre che sulla base del principio generale della partecipazione dei cittadini europei, tenendo conto degli aspetti (anche temporali) dell'avanzamento del processo di unificazione europea che è oggi indispensabile. Sviluppo in modo schematico cinque punti.

1. Poiché è evidente che l'euro, in conseguenza della crisi dei debiti sovrani, può crollare e, con esso, l'intero edificio dell'integrazione europea, *il problema cruciale è che fare per salvare l'euro*. Per quanto utili nell'immediato, le decisioni sul fondo salvastati, sul Fiscal Compact, sul ruolo più attivo della Banca Centrale Europea, sull'aiuto agli Stati in difficoltà sono solo misure tampone. Esse non affrontano *la radice dell'attuale crisi esistenziale dell'integrazione europea che deriva dal fatto di avere un'unione monetaria senza un governo economico europeo*.

Un governo economico europeo significa realizzare fra i paesi dell'Eurozona un'unione fiscale, con un connesso tesoro europeo che possa agire da prestatore in ultima istanza. Significa un bilancio sopranazionale che possa adottare a livello europeo misure (che solo a tale livello possono essere efficaci) per una ripresa economica ecologicamente e socialmente sostenibile. Il che comporta tasse europee ed *eurobond* che permettono almeno di triplicare le risorse comuni che attualmente non raggiungono nemmeno l'1% del PIL europeo. Significa una forte vigilanza europea sulle banche. Significa in sostanza la capacità di assicurare un rigore inflessibile accompagnato da un consistente sviluppo e da una efficace solidarietà (ha perfettamente ragione il governo tedesco quando afferma che senza un sistema che governi con rigore ed efficacia l'economia europea non si può introdurre una strutturale solidarietà fra i paesi forti e quelli deboli dell'Europa). Va sottolineato che il governo economico europeo deve essere realizzato rapidamente, cioè entro il periodo di respiro che le misure tampone ci lasciano a disposizione. In sostanza, se il processo decisionale che porterà a tale traguardo richiederà almeno due anni, la *road map* di questo processo decisionale dovrà iniziare entro pochi mesi. E' chiaro infatti che l'avvio effettivo del processo creerà aspettative che miglioreranno immediatamente e nettamente la situazione dell'unificazione europea.

2. *Un vero governo economico europeo comporta un sostanziale trasferimento di sovranità dagli Stati all'Europa sul terreno macroeconomico e fiscale e, di conseguenza, un sistema istituzionale sopranazionale efficiente e democraticamente legittimo*. In altre parole, ci vuole un esecutivo fondato sul voto dei cittadini europei, un legislativo in cui ci sia la piena codecisione fra Parlamento europeo e Consiglio trasformato in camera degli Stati, l'eliminazione di ogni forma di veto nazionale. Si deve perciò superare non

solo il sistema intergovernativo, ma anche quello comunitario e istituire un sistema pienamente federale.

Va sottolineato che il progetto, a cui i governi stanno pensando, di realizzare separatamente prima l'unione bancaria, poi l'unione fiscale, quindi l'unione economica e infine l'unione politica – cioè i quattro pilastri che tutti nell'Eurozona e anche fuori di essa ormai riconoscono che devono essere costruiti per garantire all'euro un governo, una credibilità e la solidità necessari per sopravvivere – è irrealistico. Per le inderogabili esigenze di legittimità democratica (*no taxation without representation*) e di efficienza operativa *le quattro unioni devono essere accorpate in un unico patto costituzionale federale che contenga sia il patto sul necessario risanamento dei conti degli Stati, sia il lancio di un improcrastinabile patto per lo sviluppo, sia le istituzioni federali e democratiche.*

E va anche detto che, se il problema immediato, data la situazione di pericolo mortale in cui si trova l'euro, è la creazione di una sovranità macroeconomica e fiscale nel quadro dell'Eurozona, è oggettivamente difficile affrontare questo problema senza *una contemporanea decisione di realizzare la graduale ma effettiva federalizzazione della politica estera, di sicurezza e di difesa.* A parte i risparmi che ciò comporterebbe, a parte l'urgenza delle sfide globali nel campo della sicurezza, a parte il fatto che il governo economico europeo deve avere anche una capacità di agire sul piano internazionale per favorire una governance economico-finanziaria globale più efficace e più equa, ci sono due considerazioni decisive. Da una parte non si realizza in modo organico la solidarietà economico-finanziaria e quindi fiscale sul piano sopranazionale europeo senza costruire la solidarietà nel campo della sicurezza. Dall'altra parte, la costruzione del monopolio federale della forza è, assieme all'autonomia fiscale dagli Stati, la condizione di una pienamente efficace capacità di esecuzione propria da parte del governo europeo.

3. La federazione europea in tempi rapidi è indispensabile, come si è detto sopra, essenzialmente per edificare il governo economico europeo, il quale è la condizione imprescindibile per salvare l'euro e l'integrazione europea. Pertanto il salto federale può essere accettato solo dagli Stati membri dell'eurozona e da quelli che vogliono entrarvi, cioè dagli Stati che hanno un'esigenza vitale della federazione e che, con l'adesione all'unione monetaria, hanno già compiuto una decisiva scelta in direzione federale. D'altro canto in alcuni Stati membri dell'UE (la Gran Bretagna, i paesi scandinavi, e alcuni paesi dell'Europa orientale) non c'è in questa fase alcuna disponibilità ad entrare in una federazione. Ciò significa che *la base di partenza imprescindibile di un processo costituente che porti effettivamente e rapidamente alla federazione europea è il superamento fin dall'inizio del principio dell'unanimità.* In sostanza gli Stati dell'Eurozona (e quelli che vogliono seriamente entrarvi) devono decidere, sulla base di una *nuova Dichiarazione Schuman*, di attuare il processo costituente fra di loro e, quindi, di dar vita a una federazione nella

confederazione (l'UE che comprende tutti gli Stati membri), garantendo ovviamente i diritti acquisiti e la possibilità di una successiva adesione al nucleo federale. Si tratta di applicare, in modo più rettilineo, al processo costituente la scelta compiuta con il Fiscal Compact da cui sono rimasti fuori la Gran Bretagna e la Repubblica Ceca. *Ed è chiaro che si deve scegliere la via di un nuovo trattato e non quella della revisione del Trattato di Lisbona (che richiede l'unanimità), prevedendo il recesso dal TdL degli Stati favorevoli al nuovo trattato, o il recesso degli Stati dissenzienti.*

4. Il processo costituente dell'unione federale deve essere pienamente democratico, non solo per una questione di principio, ma anche perché si deve recuperare il consenso dei cittadini all'avanzamento dell'unificazione europea che ha proceduto sistematicamente senza un loro reale coinvolgimento. Per contrastare le tendenze euroscettiche e populistiche, non solo si devono creare istituzioni federali democratiche e capaci di rispondere efficacemente alle esigenze fondamentali dei cittadini europei, ma anche il processo della loro costruzione deve essere veramente democratico. Ciò significa fondamentalmente due cose.

In primo luogo, il trattato che istituisce la federazione (è un trattato costituzionale) non può essere elaborato da una conferenza intergovernativa (come il Fiscal Compact), bensì da una assemblea costituente deliberante a maggioranza e in modo trasparente. Il modello della Convenzione prevista dall'art 48/2 del TdL può essere accettato per quanto riguarda la presenza, oltre che dei parlamentari europei, dei parlamentari nazionali e dei governi (la Commissione ha un ruolo consultivo), perché ciò corrisponde al fatto che si tratta di una federazione di Stati nazionali, cioè fortemente decentrata e quindi con una ben più rilevante ruolo degli Stati membri rispetto ai modelli esistenti di federazione. Ciò richiede una procedura costituente più federalista, il che non significa accettare gli aspetti confederali e antidemocratici del modello di convenzione prevista dal TdL. Si dovrebbe realizzare la codecisione fra la componente parlamentare e i governi (entrambe le componenti decidenti a maggioranza) sul modello della codecisione legislativa. Riguardo alla formazione della convenzione costituzionale va scartata l'idea di un'assemblea direttamente eletta, sia perché escluderebbe la partecipazione dei parlamentari europei e nazionali e dei governi, sia perché occorrerebbe una specifica legge elettorale e quindi ci sarebbero complicazioni e lungaggini pericolose per il successo del processo costituente.

In secondo luogo, la costituzione dovrà essere ratificata con un referendum da tenersi simultaneamente nei paesi che avranno partecipato alla sua redazione. Essa entrerà in vigore fra i paesi ratificanti sulla base del principio della doppia maggioranza degli Stati e dei cittadini. La richiesta di un referendum europeo non deriva solo dall'esigenza di una partecipazione popolare diretta, la cui importanza per la legittimazione della costituzione federale è evidente, ma anche dalla necessità di evitare i referendum nazionali isolati, che in molti casi

verrebbero tenuti. Essi sono una vera e propria frode dal momento che permettono di mescolare la questione dell'unificazione europea con i problemi legati al sostegno o al rifiuto dei governi nazionali in carica. Inoltre solo un referendum europeo permetterebbe al popolo europeo di esprimersi in quanto tale.

5. L'urgenza drammatica della federazione europea richiede, come si è detto, tempi rapidi anche perché un processo costituente lungo e complicato non può che far aumentare il disincanto dei cittadini rispetto all'unificazione europea. *Pertanto la road map verso la federazione europea dovrebbe articolarsi nelle seguenti tappe:* - all'inizio del 2013 la nuova Dichiarazione Schuman dei governi decisi a realizzare l'unione federale procedendo senza un accordo unanime; - l'incarico all'assemblea costituente di elaborare il progetto costituzionale entro il 2013; - la ratifica referendaria contemporaneamente alle elezioni europee del 2014; - ratifiche parlamentari (che in molti paesi dovranno comunque essere fatte, ma che per evidenti ragioni politiche non potranno rovesciare i risultati referendari) nella seconda metà del 2014, in modo che la costituzione entri in vigore entro tale anno (a cento anni dall'apertura della guerra civile europea!).

Va sottolineato che il tenere il referendum di ratifica in occasione delle elezioni europee avrà una decisiva e positiva influenza rispetto ai problemi cruciali della politicizzazione in senso europeo delle elezioni europee e della partecipazione ad esse.

Sergio Pistone

Le strutture istituzionali dell'Unione Europea e la federazione incompiuta

LE STRUTTURE ISTITUZIONALI DELL'UNIONE EUROPEA E LA FEDERAZIONE INCOMPIUTA

Il concetto di federazione incompiuta, proposto dal Walter Hallstein nel 1969, continua ad essere valido - anche tenendo conto delle significative riforme contenute nel Trattato di Lisbona - per descrivere il sistema istituzionale dell'Unione Europea. In effetti questo sistema è caratterizzato dalla presenza di importanti aspetti di natura chiaramente federale (fondamentalmente il ruolo delle tre colonne portanti del metodo comunitario - Commissione, Parlamento e Corte di Giustizia -, la BCE, i principi del voto a maggioranza per un numero crescente di decisioni e dell'applicazione immediata e del primato del diritto europeo, la Carta dei diritti fondamentali dei cittadini europei), ma anche dalla persistenza del meccanismo confederale delle decisioni unanimi dei governi nazionali in settori di enorme rilevanza, quali la politica estera, di sicurezza e di difesa, le risorse finanziarie e la revisione delle istituzioni.

Si tratta appunto di un sistema incompiuto rispetto all'obiettivo ultimo dell'integrazione comunitaria, la federazione, indicato nella Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950, che del processo comunitario costituisce il documento fondativo. La ragione profonda di questa incompiutezza è stata individuata con grande lucidità da Altiero Spinelli con l'affermazione secondo cui i governi nazionali sono, rispetto all'unificazione europea, allo stesso tempo *strumenti* (sono in un certo senso costretti ad attuare una politica di unificazione sopranazionale dall'alternativa "unirsi o perire") e *ostacoli* (dal momento che la legge dell'autoconservazione del potere li spinge a soluzioni compromissorie implicanti il mantenimento nelle loro mani del controllo in ultima istanza del processo di integrazione). In effetti, gli sviluppi in senso federale sono stati possibili per la convergenza fra situazioni critiche e l'intervento di fattori autonomi dalla logica intergovernativa (movimenti e grandi personalità politiche di orientamento federalista, organismi comunitari indipendenti dai governi come il Parlamento europeo, la Commissione e la Corte di Giustizia), i quali hanno potuto limitare, se non superare il monopolio governativo della funzione costituente.

Il sistema istituzionale dell'Unione Europea, pur con le sue insufficienze, ha permesso di ottenere risultati di grandissima rilevanza, quali il mercato comune e la moneta unica e, quindi, la pacificazione e un grandioso progresso economico-sociale dell'Europa. D'altra parte, si tratta di un sistema viziato da due pesantissimi deficit strutturali: *il deficit di efficienza*, connesso con il meccanismo confederale del veto nazionale, che induce precarietà e incapacità di decisioni adeguate alla dimensione dei problemi; *il deficit democratico*, dovuto a un meccanismo istituzionale che in ultima analisi impedisce ai cittadini europei un ruolo decisivo nella formazione di un vero governo sopranazionale.

Il superamento di questi deficit strutturali è diventato oggi una questione esistenziale per l'Unione Europea, dal momento che essa si trova a dover affrontare delle sfide (l'improrogabilità di un autentico governo economico europeo, i problemi connessi con l'allargamento, un ruolo decisivo dell'Unione Europea nella formazione di un sistema pluripolare cooperativo per affrontare i problemi di sopravvivenza dell'umanità, la crisi di legittimità dell'integrazione europea) che richiedono un rapido avanzamento verso un sistema federale compiuto come alternativa a una fatale paralisi.

Il percorso imprescindibile per raggiungere il traguardo di una federazione democratica ed efficiente è l'attivazione di un processo costituente pienamente democratico, cioè fondato sull'eliminazione senza riserve dei veti nazionali (la costituzione federale con chi ci sta) e sulla piena partecipazione in ogni fase del processo dei cittadini europei, compreso un referendum europeo, in alternativa ai referendum nazionali.

Antonio Mosconi

Squilibri territoriali e bilancio europeo

SQUILIBRI TERRITORIALI E BILANCIO EUROPEO

1. Potere e Spazi.

François Perroux ha dedicato gran parte della sua riflessione economica al concetto di spazio, a quello di dominio ed alla stretta relazione tra loro intercorrente. I suoi studi sull'argomento si sviluppano nell'arco degli anni Cinquanta del secolo scorso.

Egli definisce *spazio astratto* un complesso di relazioni senza rapporto diretto col territorio. Lo *spazio nazionale* è un intreccio di piani nazionali ed internazionali. Lo *spazio economico* non può essere descritto da alcuna cartografia poiché si definisce mediante le relazioni economiche esistenti tra elementi economici. Esso può essere inteso: 1) come *contenuto del piano* (relazioni di *input-output*); 2) come campo di forze (concetto analogo a quello poi utilizzato da **Pierre Bourdieu** per definire il campo politico); 3) come insieme omogeneo (ad esempio l'insieme delle persone che parlano la stessa lingua).

Spazio economico, spazio politico e spazio umano non coincidono. La loro apparente coincidenza è frutto della mistificazione operata dallo Stato nazionale (si veda l'analisi esaustiva di **Mario Albertini** in *Lo Stato nazionale*). L'analisi economica ha interpretato la nazione come un fatto di localizzazione nello spazio banale ed è impotente a spiegare i fenomeni di dislocazione. Per rendere coerenti i piani dei gruppi nazionali, non è sufficiente il mercato, ma sono necessarie decisioni consapevoli (il piano liberale di **Lionel Robbins**). Per Perroux l'Europa si può concepire come un esperimento locale di nazione ingrandita oppure come un esperimento locale di svalutazione delle frontiere. In breve: come Quarto Reich o come Federazione europea. Questa nitida distinzione ancora divide il campo politico europeo: esistono forti correnti di "nazionalismo europeo" (ma l'Europa non è una nazione) non solo nell'estrema destra, ma anche nel centro e nella sinistra degli schieramenti, tanto che perfino in qualche frangia del federalismo europeo non manca chi aspira ad una *Puissance Europe*.

2. Potere e Reti.

I contributi della sociologia e della filosofia politica alla comprensione della globalizzazione sono più rilevanti di quelli della scienza economica *main stream* che, rinchiusa nell'eleganza formale dei suoi modelli neo-liberisti, non è in grado di spiegare le crisi, dunque "capisce tutto meno l'essenziale".

La rivoluzione della tecnologia dell'informazione e della comunicazione e la trasformazione sociale che l'accompagna è, secondo **Manuel Castells**, una cesura epocale nel "modo di sviluppo" delle società umane. In definitiva la sua *società in rete* è figlia del nuovo "modo di produzione" (**Marx**) derivante dalla *rivoluzione scientifica* (**Lucio Levi**). Lo spazio viene riorganizzato dalla logica dei flussi della società che comunica, produce e consuma mediante la rete, modificando in profondità le espressioni culturali e cambiando radicalmente le forme del potere politico e della mobilitazione sociale. Il dominio delle nuove élite globali si esercita attraverso il controllo e la gestione delle catene di valore, creato e accumulato intorno alle reti d'informazione, finanza e produzione che connettono e disconnettono in tempo reale intere aree geografiche e categorie sociali, determinando esclusioni e disuguaglianze diffuse.

3. Potere e Città.

Saskia Sassen analizza i punti d'intersezione fra globale e locale, a partire dallo studio della città intesa come uno dei luoghi in cui si svolgono i processi di globalizzazione. Alcune grandi metropoli, le *città globali*, (fra cui New York, Tokyo, Londra, Toronto, Miami, San Paolo, Sydney) si sono sviluppate all'interno di mercati transnazionali e hanno finito con avere più tratti in comune fra loro che in rapporto ai rispettivi contesti regionali o nazionali. Da un lato occorre dunque ripensare la concezione tradizionale della città come sottounità dello Stato nazionale e riconsiderare l'importanza della dimensione geografica e materiale dei luoghi, dall'altro è necessario esaminare come l'impatto dei processi globali sulla struttura sociale ridisegni le gerarchie della disuguaglianza.

1) La *dispersione territoriale* delle attività economiche contribuisce all'*accentramento delle funzioni e delle gestioni*. Ecco una nuova necessità logica dell'agglomerazione e della centralità delle città nelle economie avanzate: "le tecnologie informatiche, anziché vanificare il fattore spazio, come si pensa spesso, in realtà contribuiscono alla concentrazione spaziale, giacché rendono possibile la dispersione territoriale e la simultanea integrazione di molte attività".

2) Il *controllo e la direzione centralizzati* "richiedono la produzione di una vasta gamma di servizi altamente specializzati, un'infrastruttura di telecomunicazioni e la fornitura di servizi industriali. Le principali città sono quelle che servono e finanziano gli scambi internazionali, gli investimenti esteri e le operazioni dei quartieri generali transnazionali. In questo senso esse sono luoghi di produzione strategici per gli attuali settori economici dominanti".

3) La globalizzazione economica ha contribuito alla formazione di una nuova geografia della centralità e della marginalità. "Le città globali divengono i luoghi dove si concentrano immense quantità di potere economico, mentre le città che furono i grandi centri manifatturieri del passato soffrono di un inarrestabile declino... I servizi finanziari producono superprofitti, mentre quelli industriali riescono a malapena a sopravvivere. Il declino dell'industria manifatturiera e la svalutazione dei lavoratori generici... rappresentano veri e propri processi di periferizzazione", ben al di là della ben nota segmentazione del mercato del lavoro. "Le nuove forme di crescita evidenti nel perimetro urbano significano crisi: la violenza nei ghetti degli immigrati delle *banlieues*... Da un lato, nelle città si concentra una quota esorbitante di potere aziendale ed esse sono uno dei luoghi chiave per la ipervalorizzazione dell'economia aziendale; dall'altro vi si concentra una quota smisurata di individui svantaggiati ed esse sono uno dei luoghi chiave per la loro svalutazione... Le città sono troppo rilevanti per la globalizzazione perché il centro possa semplicemente abbandonarle, come suggeriscono certi politici".

4. Potenziale di sviluppo regionale e fattori di potenzialità.

A **Dieter Biehl** dobbiamo ricerche di grande rilievo sul *potenziale di sviluppo regionale* e sui *fattori di potenzialità*: 1) l'infrastrutturazione; 2) la posizione geografica; 3) l'agglomerazione; 4) la struttura settoriale. Queste risorse determinano le entrate potenziali, la produttività e l'occupazione. Il lavoro ed il capitale privato sono *fattori complementari* necessari per realizzare il potenziale. I fattori di potenzialità riducono i costi privati e sono le principali cause dello sviluppo economico. Questo *approccio allo sviluppo regionale (APSR)* integra la teoria del capitale e quella dei beni pubblici. Tutti i fattori di potenzialità hanno le caratteristiche dei beni pubblici.

Il primo, l'*infrastrutturazione* è un tipico capitale pubblico. Ad esempio una rete ferroviaria transnazionale è indivisibile, insostituibile (almeno in parte), immobile, polivalente, non escludibile. Il secondo fattore, la *posizione*, è la distanza relativa dai centri principali delle

attività economiche. Gli ultimi due, *l'agglomerazione* e la *struttura d'insediamento*, riflettono la concentrazione spaziale entro una regione. La *concentrazione* dapprima riduce il costo totale (per effetto delle economie di scala e delle economie esterne) poi lo aumenta (diseconomie). Esiste un grado ottimale di agglomerazione. La *struttura settoriale* riguarda la composizione (agricoltura, industria, servizi) ed il reddito pro-capite. Essa determina l'eredità strutturale (*path dependence*).

Una ricerca di Biehl (1985-86) dimostra che l'infrastrutturazione costituisce una significativa variabile esplicativa per il reddito pro-capite e la produttività; una condizione necessaria, ma non sufficiente per lo sviluppo regionale. Per dotare l'Unione del capitale pubblico necessario alla piena realizzazione dei potenziali di sviluppo è necessaria la *riforma del bilancio europeo* che deve poter contare su risorse proprie e sul ricorso all'indebitamento (un quarto di secolo è trascorso da questa conclusione dell'economista tedesco).

5. Politica di coesione.

Come è noto il *bilancio dell'Unione* è pari all'uno per cento del pil. La destinazione di spesa alle diverse politiche, nel bilancio preventivo 2007-2013, si riassume come segue:

- Sviluppo sostenibile 31,7%
- Competitività per la crescita e l'impiego 6,1%
- *Coesione* per la crescita e l'impiego 25,5%
- Tutela e gestione delle risorse naturali 30,8%
- Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia 1,8%
- Ue attore globale 4,1%

La politica specificamente diretta alla coesione può dunque contare sullo 0,25% del pil dell'Unione. Naturalmente, però, anche le altre politiche aiutano indirettamente la correzione degli squilibri territoriali, tanto che il quadro della *convergenza fra gli Stati* si presenta assai più favorevole di quello *all'interno degli Stati*. In altre parole i problemi riguardano specifici territori (anche vasti) più che squilibri fra gli Stati. Occorre europeizzare questi problemi, che oggi sono largamente abbandonati (anche nel caso di finanziamenti Ue) alla gestione degli Stati, i quali operano di fatto con trasferimenti alle vecchie *élites* locali (leggasi mafie) che sono appunto quelle che impediscono il rinnovamento e lo sviluppo.

La Commissione definisce *coesione territoriale* la ripartizione equilibrata delle attività umane sul territorio. La coesione territoriale è complementare alla coesione economica e sociale, traduce sul territorio l'obiettivo di sviluppo equilibrato e sostenibile, implica l'accesso equo dei cittadini ai servizi d'interesse economico generale.

Già negli "Schemi di sviluppo dello spazio europeo" (ESDP, 1999) si sottolinea l'esigenza di creare poli di sviluppo alternativi al *pentagono* (ai cui vertici si trovano le città di Londra, Parigi, Milano, Monaco, Amburgo). Questa area rappresenta il 18% del territorio dell'Unione e vi si concentrano la metà della ricchezza ed il 40% della popolazione. L'obiettivo del *policentrismo* richiede la promozione di reti di città piccole e medie che possano garantire l'integrazione dell'ambiente rurale e lo sviluppo di più metropoli. La Commissione ha individuato, all'esterno del pentagono, 45 potenziali grandi metropoli (MEGA) che, con politiche adeguate, potrebbero diventare poli di sviluppo sostenibile. Fra esse: Lione, Marsiglia, Birmingham, Manchester, Glasgow, Valencia, Bologna.

I programmi-quadro di ricerca e i fondi strutturali hanno fornito un notevole valore aggiunto ad alcuni territori con riferimento ai fattori di *competitività*, come la ricerca e l'innovazione.

Per quanto riguarda l'*accessibilità* ai trasporti, alle telecomunicazioni ed all'energia, si riscontrano situazioni differenti.

1) L'infrastruttura dei *trasporti* vede un cerchio centrale con un'infrastruttura superiore a quella media dell'Unione, un cerchio intermedio che si colloca fra il 100 ed il 40% della media ed un cerchio periferico con infrastrutture inferiori al 40% della media. In particolare il Centro ed il Sud del nostro Paese sono penalizzati per il trasporto stradale ed ancor più per quello ferroviario. L'aereo migliora l'accessibilità di alcune grandi città della periferia, ma non migliora la condizione dell'*hinterland*. La connettività delle reti secondarie alle reti transeuropee è molto bassa, non soltanto nella periferia. Forti investimenti europei sull'accessibilità sono in corso ed in programma.

2) Nel settore delle *telecomunicazioni* le disparità sono ancora maggiori che per i trasporti. Le reti a banda larga, al di fuori del pentagono, sono molto deficitarie.

3) Al contrario l'accesso all'*energia* non registra grandi disuguaglianze.

L'impegno della Commissione è diretto a coordinare maggiormente le diverse politiche comunitarie tra loro e con quelle nazionali, a indirizzare prioritariamente i fondi strutturali al miglioramento dell'accessibilità dei territori periferici, spopolati e rurali, allo sviluppo delle reti transeuropee e della connettività, favorendo le energie rinnovabili ed il trasporto sostenibile e pulito nelle città.

6. Gli squilibri fra gli Stati sono meno rilevanti di quelli al loro interno.

Ho preso in esame ventiquattro parametri per nove dei ventisette Stati membri:

- i quattro grandi Paesi continentali, due settentrionali (*Germania e Francia*) e due meridionali (*Italia e Spagna*);
- i tre PIG (*Portogallo, Irlanda e Grecia*);
- il Paese dell'Est più prossimo all'adesione all'euro (*Polonia*);
- il Paese auto-escluso dal *fiscal compact* e dall'Esm (*Gran Bretagna*).

Si possono formulare alcune sintetiche osservazioni.

- Innanzitutto l'*indice di sviluppo umano* (0-1) della Banca Mondiale, che tiene conto del reddito pro-capite, di diversi indici d'istruzione e della speranza di vita alla nascita, già nel 1980 non accusava una dispersione importante fra gli Stati membri: dal minimo di 0,717 dell'Italia al massimo di 0,744 del Regno Unito (0,730 la Germania). Il Portogallo e la Spagna, la cui adesione avviene solo nel 1986, sono ad un livello più basso, rispettivamente 0,639 e 0,691. Ma i dati a fine 2011 indicano che nuovi e vecchi Stati membri hanno compiuto un balzo in avanti e si sono compattati entro una forcilla che va da 0,809 per il Portogallo a 0,908 per l'Irlanda (0,905 la Germania). I progressi più importanti (a parte la drogata Irlanda, che ora sconta l'*overdose*) sono stati compiuti proprio dalla Spagna e dal Portogallo che si sono così avvicinati ai *partners*. Per i fedeli della vulgata secondo la quale star fuori dall'euro fa bene alla salute, evidenzio il confronto fra Spagna e Regno Unito: 0,691 contro 0,744 nel 1980; 0,878 contro 0,863, dunque sorpasso, nel 2011. Perfino la Grecia si è portata al livello del Regno Unito.

- Una delle componenti dell'indice di sviluppo umano merita separata evidenza: la *speranza di vita* è intorno ad 80 anni in tutti i Paesi che ho esaminato, tranne la Polonia (76)

che ha aderito all'Ue solo nel 2004. L'Italia è al primo posto con 82 anni. Può darsi che la miseria (o l'evasione fiscale?) allunghi la vita poiché l'Italia si distingue anche per un alto *indice di povertà umana* (29,8%, mentre negli altri Paesi è compreso fra il 10,1% della Germania ed il 15,9% dell'Irlanda). Il sospetto è avvalorato dal punteggio dell'Italia per l'indice di *corruzione percepita*: 3,9 in una scala da 1 a 10. Fra i Paesi esaminati solo la Grecia ha un punteggio inferiore (3,5), il plotone sta fra il 6 ed il 7 ed i più virtuosi sono l'Irlanda (8), la Germania (7,9) ed il Regno Unito (7,6).

- Per quanto riguarda le *performances* delle diverse economie, ho fotografato la situazione al 2008, perché l'assenza di una politica europea comune di fronte alla crisi ha creato nel triennio successivo forti divaricazioni a danno dei Paesi più deboli, costretti a pagare tassi d'interesse assai più elevati ed assoggettati a condizioni di finanziamento che ricordano da presso il famigerato Washington Consensus. Considero responsabili della divaricazione le politiche non adottate, o adottate con ritardi intollerabili di fronte alla rapidità dei mercati, più che la crisi stessa.

Innanzitutto bisogna dire che tutti i Paesi qui esaminati erano (e restano) Paesi ricchi, con *reddito pro-capite p.p.a.* che va da 41,3 migliaia di dollari dell'Irlanda e 36,5 del Regno Unito e della Germania a 29,7 della Grecia, 24 del Portogallo e 19 della Polonia (*catching up* in corso). Spagna, Francia e Italia compattati a 32-33.000 dollari.

La *struttura dell'economia* vede ormai tutti i Paesi con un *settore primario* ridotto fra l'1 ed il 3% del pil (tranne la Polonia ancora al 5%). Il settore secondario è compreso fra il 20% della Francia e della Grecia al 34% dell'Irlanda. Il terziario (avanzato o folkloristico che sia) è al 78% in Francia, 77% in Grecia, 76% nel Regno Unito; agli ultimi posti Germania (69%), Spagna (68%) Polonia e Irlanda (64%).

I Paesi che spendono di più per l'*istruzione*, in % del pil, sono la Francia ed il Regno Unito (5,6) seguiti dal Portogallo (5,3) e dalla Polonia (4,9). Tutti gli altri spendono fra il 4 ed il 4,5% del pil.

La *spesa sanitaria* trova ai primi posti la Francia (11% del pil), la Germania (10,4), il Portogallo (10) e la Grecia (9,6). Ultima la Polonia (4,6).

La Grecia è al primo posto per la *spesa militare* (4% del pil, che si raffronta con il 4,6% degli Stati Uniti), seguita dal Regno Unito (2,7), dalla Francia (2,4), dalla Polonia e dal Portogallo (2,0).

Nel 2008 il tasso di *disoccupazione* è all'11% solo in Spagna; compreso fra il 6 e l'8% in tutti gli altri Paesi qui considerati.

Per quanto riguarda la *competitività* il Paese col più forte surplus di *bilancia dei pagamenti correnti* è la Germania, quello col più forte deficit il Regno Unito. L'Unione nel suo insieme è in sostanziale pareggio (al contrario degli Stati Uniti che accusano un deficit pesante e cumulativo). Ai primi posti per il contenuto di prodotti ad *alta tecnologia* nelle esportazioni troviamo la Francia (20%), il Regno Unito (19%) e la Germania (14%). Si tratta degli stessi Paesi, sebbene non nello stesso ordine, che investono di più in R&S: Germania 2,5% del pil, Francia 2,1% e Regno Unito 1,8%. L'Italia, con l'1,1% appena d'investimento in R&S, è ferma al 7% di prodotti ad alta tecnologia nelle esportazioni.

Last but not least il fattore più critico: *energia ed ambiente*. Per il *rapporto fra produzione e consumo di energia*, sempre nel 2008, sono in prima fila il Regno Unito (80%, grazie al petrolio del Mare del Nord ed al nucleare), la Polonia (73%, per lo sfruttamento del carbone), la Francia (51%, per la politica nucleare, non osteggiata dalla popolazione) e la Germania (40%, carbone). La quota delle *energie rinnovabili sul totale dell'energia autoprodotta* (non sul fabbisogno complessivo) è massima per l'Italia (50,5%), seguita

dalla Soagna (35%) e dalla Germania (22%). All'ultimo posto il Regno Unito col 2,8%. Le emissioni di CO2 pro-capite raggiungono in Germania il massimo di 9,6 t. Ai livelli più bassi si trovano il Portogallo (5,5 t.) e la Francia (6 t.). Naturalmente la Francia, col nucleare, raggiunge anche il più alto indice di performance ambientale (0-100) con 78,2. Tutti gli altri Paesi, con l'eccezione della Polonia, sono comunque sopra 70.

- Insomma gli Stati membri stanno tutti abbastanza bene nel 2008. Si sono forse indebitati troppo sulla via della convergenza, favoriti da mercati che non hanno ancora capito che l'euro non modifica il rischio emittente? Mi dispiace contraddire ancora una volta la vulgata, ma nel 2008 la Francia e la Germania hanno un rapporto debito/pil (rispettivamente 67,5% e 66,1%) superiore a quello dell'Irlanda (64,5%) e della Spagna (53,2%). Vero è che Italia, Grecia e Portogallo sono molto sopra la norma di Maastricht (rispettivamente 115, 110 e 76%), ma il loro debito viene da lontano, non è certo successivo all'ingresso nell'euro. La situazione precipita solo nel triennio 2009-2011, per effetto dello sconquasso provocato dalla giga-truffa americana sul sistema finanziario mondiale ed in particolare sui suoi anelli più deboli e della decisione, presa *a monte degli Stati*, di salvare le banche a spese dei contribuenti.

Ben più rilevanti degli squilibri fra gli Stati sono quelli ancora esistenti (ed in alcuni casi aggravatisi) al loro interno. Questa constatazione giustifica il *leit motiv* del Rapporto indipendente *Un'agenda per la riforma della politica di coesione*, predisposto nell'aprile 2009 da Fabrizio Barca su richiesta di Danuta Hübner, Commissario europeo alla politica regionale. *Leit motiv* che si riassume nella raccomandazione di politiche di sviluppo e di coesione *place-based* (mirate ai luoghi).

7. Il Rapporto Barca ed il piano di sviluppo europeo.

- Barca fa un raffronto fra gli Stati Uniti e l'Unione europea per concludere che, quand'anche fosse ritenuta preferibile, una politica di sviluppo e di coesione più centralizzata sarebbe incompatibile col livello di sviluppo politico dell'Unione. Il nostro piano di sviluppo sostenibile sottende infatti un balzo in avanti, col bilancio e la fiscalità specifiche dell'Eurozona (Project bonds, Stability bonds, Union bonds; iva europea, tassa sulle transazioni finanziarie e carbon tax).

	USA	UE
Spese per lo sviluppo (miliardi di €)	252,7	58,3
(in % del pil)	2,5	0,5
A livello federale (% della spesa)	89	16
A livello statale (id.)	11	84
Scopo	Promozione della crescita ed Equità (non redistribuzione)	Id.

Disparità fra gli Stati (pil pro-capite)	Minore	Mag gior e
Mobilità della popolazione	Maggiore	Min ore
Governo federale	Forte e legittimato	Deb ole

- Il Rapporto raccomanda una distinzione chiara fra due obiettivi politici spesso confusi:

- 1) l'*efficienza*, definita come pieno utilizzo (statico o dinamico) del potenziale di ciascun territorio;
- 2) l'*equità*, intesa come pari opportunità per gli individui, a prescindere dal luogo.

Il nostro "piano di sviluppo sostenibile" ha motivazioni di efficienza (soltanto la capacità dell'Unione nel suo insieme di produrre reddito può rendere sostenibili i debiti degli Stati membri), ma ragioni di equità potrebbero influenzare la localizzazione di alcuni investimenti. Poiché l'azione pubblica è una parte intrinseca dei processi d'agglomerazione, gli interventi pubblici dove la dimensione spaziale è esplicita, e sottoposta a pubblico scrutinio, sono più efficaci di quelli che si pretendono indifferenti.

- I *finanziamenti condizionati*, propri delle politiche *place-based*, sono motivati da distinti, ma interconnessi, fallimenti del mercato o degli Stati. La realizzazione delle istituzioni economiche necessarie per rispondere a nuovi bisogni è contrastata dagli interessi delle *élites* locali e/o dalla tendenza delle istituzioni esistenti a persistere nel tempo (*path-dependency*).

Un caso speciale in cui l'intervento esogeno ha senso economico, anche se non mirato ad accrescere la capacità di utilizzo del potenziale della regione, è quello dello spopolamento di zone d'interesse collettivo (la comunità locale "guardiana dell'ambiente"). Nel caso di zone senza potenziale e prive d'interesse collettivo credo che si debba evitare l'accanimento terapeutico.

- Non ci si deve concentrare sui trasferimenti finanziari (che possono avvantaggiare proprio quelle *élites* o istituzioni locali che ostacolano il cambiamento), ma sulla *fornitura di pacchetti di servizi*, la cui integrazione deve realizzarsi a livello locale. Tra i servizi forniti da un intervento esogeno (integrato con le forze sane locali) dovrebbe esserci in primo luogo la legalità. Penso al nostro Meridione, dove la legalità non può essere condizione preliminare per beneficiare del piano (l'Italia da sola e senza sviluppo non ce la fa), ma obiettivo "consustanziale" del piano stesso.

- La *sussidiarietà* deve essere interpretata rispetto alla responsabilità, non per settori, ma *per compiti*. Così, per ogni settore d'intervento, i compiti del livello di governo più alto sono: fissare il quadro e le priorità, selezionare i progetti e allocare i fondi, promuovere la nascita di istituzioni, garantire le competenze. Spetterà ai livelli di governo più bassi (che non coincidono necessariamente con la Regione) conoscere le preferenze degli individui, formulare e valutare i progetti, attuarli gestendo un processo d'apprendimento. Lo scopo ultimo del livello superiore non è "fare al posto di", ma "indurre a fare".

- L'Europa ha bisogno di *una politica di sviluppo rivolta ai luoghi*.

1) Per ragioni d'efficienza. Le aree arretrate rispetto al proprio potenziale non sfruttano i vantaggi comparati e non si adattano ai cambiamenti esterni; inoltre le agglomerazioni di successo possono essere ostacolate dalle conseguenze negative della concentrazione stessa.

2) Per ragioni d'equità. le disuguaglianze di reddito sono forti e crescono (il rischio medio di povertà è stazionario al 15% in Europa), anche e soprattutto all'interno delle regioni, comprese le più ricche.

L'Europa se ne deve assumere la responsabilità ed il modello *place-based* è il solo che soddisfa le condizioni di sostenibilità e di fattibilità, senza di che i cittadini non sentono l'Europa. "La limitata legittimità democratica richiede di riservare l'attuazione a Stati e Regioni", nonostante importanti vantaggi comparati dell'Unione rispetto agli Stati membri nell'attuare una politica di sviluppo rivolta ai luoghi. Infatti l'Unione può ridurre il ricorso a politiche che avvantaggiano un Paese, può considerare le esternalità, può promuovere l'apprendimento reciproco fra territori con problemi simili, può sviluppare una cultura comune in burocrazie nazionali che hanno operato per secoli in contrapposizione, può assumere decisioni meno influenzate da interessi locali.

Dunque un sistema di governo multilivello delle politiche di coesione è determinante, non basta il coordinamento aperto (che ha già determinato il fallimento della politica di Lisbona).

Inoltre non sono sufficienti le risorse di cui il bilancio dell'Unione dispone attualmente. La nostra proposta di ICE coniuga l'obiettivo di sviluppo europeo sostenibile con una quantificazione realistica delle risorse necessarie e delle modalità di reperimento e con un sistema di governo multilivello, attraverso il potenziamento del bilancio dell'Unione.

Luisa Trumellini

Alternativa Europea n. 34, ottobre 2012

Per fermare la crisi: Federazione europea subito!.

Per fermare la crisi: Federazione europea subito!

Settembre è stato un mese denso di avvenimenti per l'Europa, a partire dalle decisioni assunte dalla BCE di intervenire sul mercato secondario delle obbligazioni in misura illimitata (seppur condizionata alla sottoscrizione di impegni *ad hoc* da parte dei governi che chiederanno un aiuto in collegamento con il Meccanismo europeo di stabilità); e proseguendo con la sentenza della Corte costituzionale tedesca del 12 settembre, che, sbloccando la ratifica da parte della Germania dei trattati sul *fiscal compact* e sul MES, ha così rafforzato e reso credibile il passo compiuto dalla Banca centrale europea.

Si è trattato di due decisioni fondamentali per calmare almeno parzialmente la violenza degli attacchi dei mercati. Ora, però, la palla è tornata nelle mani della politica, che deve saper usare l'opportunità di questa finestra temporale di relativa quiete, che la BCE potrà preservare presumibilmente al massimo per un paio d'anni, per rendere operative l'unione bancaria, quella fiscale, quella economica e quella politica dell'eurozona, trovando il modo per conciliare questa nuova entità *in fieri* con il mantenimento del mercato unico e dell'edificio comunitario. E' questa infatti la sola condizione per voltare definitivamente pagina nel rapporto tra l'euro e il resto del mondo.

Per il momento, almeno per quanto riguarda alcuni dei soggetti istituzionali cui spetta il compito di sviluppare questo processo, i segnali sembrano incoraggianti. La diffusa consapevolezza della gravità della crisi, che nessuno Stato europeo è in grado di risolvere da solo, si accompagna alla presa d'atto quasi unanime – al netto delle urla populiste dei nemici dell'Europa – dell'urgenza del completamento dell'Unione economica e monetaria, a sua volta inscindibile dalla necessità di risolvere il problema della legittimità democratica. Su questa base alcuni governi nazionali (su iniziativa della Germania) hanno annunciato a fine agosto di voler studiare proposte specifiche sui cambiamenti istituzionali necessari per costruire l'unione politica dell'eurozona e dei paesi che intendono farne parte. Il Presidente del Consiglio europeo Van Rompuy, a nome anche dei Presidenti della Commissione, della BCE e dell'Eurogruppo, ha reso pubblico lo stato dell'elaborazione delle questioni che stanno esaminando in vista della realizzazione dell'unione bancaria, fiscale, economica e politica dell'eurozona; per il momento il suo documento si limita più che altro a porre degli interrogativi, ma si tratta di domande cruciali che chiedono di valutare se e quali istituzioni specifiche servono nell'eurozona per risolvere il problema della legittimità democratica, e avanzano l'ipotesi di un bilancio separato dell'eurozona per avere un proprio fondo compatibile con i nuovi trattati appena sottoscritti dai paesi dell'euro e per affrontare le esigenze dell'unione bancaria, fiscale ed economica. Entrambe le questioni (quella delle istituzioni democratiche per l'eurozona e quella del bilancio separato) stanno già alimentando un dibattito intenso, in cui si confrontano proposte importanti anche dei governi, che vanno dalla questione di quale parlamento debba controllare l'esecutivo (un Parlamento europeo che lavori in composizione ristretta con i soli membri dei paesi euro o un nuovo parlamento espressione di quelli nazionali?), a quella dell'entità e della natura del bilancio separato (alimentato con risorse proprie, a partire dalla tassa sulle transazioni finanziarie? Possibilmente finalizzato anche alla redistribuzione della ricchezza nella forma di ammortizzatori sociali?).

Anche la Commissione (oltre ad iniziare a presentare le prime proposte per l'unione bancaria), per bocca di Barroso, nel suo discorso sullo stato dell'Unione del 12 settembre, davanti al Parlamento europeo, ha garantito che presenterà in tempo, perché sia oggetto di dibattito pubblico prima delle elezioni europee del 2014, il proprio progetto circa la forma della futura Unione europea insieme alle proprie idee per la modifica dei Trattati, ammettendo, per la prima volta, sia la necessità di modificare l'attuale quadro dell'UE per poter completare una profonda e autentica unione monetaria e realizzare un'unione politica, sia l'esigenza che i paesi dell'eurozona si integrino maggiormente rispetto agli altri e sottolineando che "nessuno sarà costretto a partecipare, e nessuno sarà costretto a restarne fuori", ma che "la velocità non sarà dettata né dal più lento, né dal più riluttante". Si è trattato di un discorso politico, forse per la prima volta da parte di Barroso, ricco di richiami all'esigenza di rendere l'Europa capace di diventare protagonista della scena internazionale, alla necessità di voltare pagina rispetto ai limiti dell'attuale costruzione, ai partiti perché avviino un dibattito pubblico e un confronto realmente europeo sul futuro dell'Unione, e culminato nel lancio di un appello a sostegno "di una federazione democratica di Stati nazionali in grado di affrontare i problemi comuni grazie ad una sovranità condivisa". Ovviamente la Commissione intende impegnarsi perché l'avvio di forme nettamente differenziate di integrazione non significhi la fine delle attuali istituzioni europee, ma la sfida dell'esigenza di dover conciliare il completamento dell'Unione economica e monetaria con il quadro più ampio dei paesi che limitano la propria partecipazione al mercato sembra chiarissima. Del resto, l'ampiezza del dibattito su questi punti è confermata anche dal rapporto finale dei Ministri degli esteri degli undici paesi (Germania, Francia, Italia, Austria, Belgio, Olanda, Lussemburgo, Polonia, Danimarca, Spagna e Portogallo), che hanno concluso i lavori del gruppo creato per

riflettere sui cambiamenti necessari in Europa, e che hanno a loro volta sottolineato l'urgenza di rafforzare l'unione economica e monetaria completandola con le unioni bancaria, fiscale, economica e politica, mostrando sia di aver discusso molti dei punti sollevati anche dagli altri rapporti, sia che alcuni governi pensano con chiarezza un futuro assetto federale per l'eurozona.

Unica voce assolutamente stonata è invece quella del Parlamento europeo che, nella nota di riflessione rilasciata il 1° ottobre dai suoi rappresentanti incaricati di seguire i lavori preparatori relativi alle riforme dell'UEM, hanno voluto soprattutto sottolineare il fatto che non ritengono necessari cambiamenti sostanziali delle istituzioni, limitandosi, in sostanza, a richiedere che lo status quo non venga messo in discussione neanche nell'ipotesi di "integrazioni differenziate". In questo modo l'istituzione che, alla vigilia delle prime elezioni dirette a suffragio universale nel 1979, Willy Brandt aveva salutato come l'Assemblea costituente permanente dell'Europa, e che il premio Nobel Andrej Sacharov aveva appellato come il trampolino di lancio della democrazia sovranazionale, non solo abdica totalmente al proprio ruolo e sconfessa completamente l'eredità di Spinelli, che lo aveva reso protagonista di una grande battaglia costituyente; ma, con la sua difesa ad oltranza dell'attuale ripartizione dei poteri, codificati nel cosiddetto metodo comunitario, pone un problema gravissimo che investe direttamente le forze politiche: queste ultime dimostrano di non saper dare alcun contributo per far progredire il processo europeo e si condannano alla totale marginalità. Viene così a mancare uno dei fattori essenziali per l'avvio di un effettivo processo democratico in Europa: il contributo dei partiti per far nascere una battaglia politica europea in cui coinvolgere i cittadini, mobilitandoli nel dibattito costituyente a sostegno di una Federazione europea capace di agire e di rispondere ai cittadini europei del proprio operato.

E' difficile pensare che un cambiamento radicale del quadro del potere e l'avvio di un nuovo patto costituzionale destinato a far nascere una nuova comunità politica possa vedere la luce senza un profondo dibattito politico e senza il coinvolgimento dei cittadini. Ma una cosa deve essere chiara: la crisi dell'Europa ruota intorno alla sopravvivenza della moneta unica, ed è strutturale, perché affonda le radici nell'inadeguatezza della dimensione dei paesi europei nel mondo globalizzato e nell'assoluta precarietà e insufficienza del sistema comunitario costruito all'ombra di equilibri internazionali ormai definitivamente tramontati. L'alternativa, per gli europei, tra dar vita agli Stati Uniti d'Europa o perire, è drammaticamente reale ed urgente. Arroccarsi, pertanto, nella difesa di un quadro che è stato in parte compatibile con il progetto del mercato unico, ma che assolutamente non ha corrisposto alle esigenze di governo politico sovranazionale poste dalla creazione dell'unione monetaria, e che quindi non ha futuro, è semplicemente antistorico e irresponsabile, e può solo contribuire alla sconfitta del progetto federalista democratico. Non servirà a fermare il processo di differenziazione dell'eurozona rispetto alla Gran Bretagna e ai paesi euroscettici, servirà solo ad escludersi dalla possibilità di influire sul modo in cui questa differenziazione andrà definendosi. Non è un caso che sia la Commissione, sia la BCE e sia la presidenza del Consiglio europeo, nelle loro diverse capacità e prerogative, ne abbiano preso atto e abbiano scelto di cercare di influenzare la nascita della "nuova Unione". E che il governo britannico, con Cameron, inizi a porsi il problema di rinegoziare entro il 2015 le modalità di appartenenza del paese all'Unione europea.

La crisi ha costretto i paesi dell'eurozona alla rottura, e impedisce di mantenere inalterato il quadro a ventisette. Ma cosa nascerà nell'eurozona, se si tratterà degli Stati Uniti d'Europa o di un sistema intergovernativo, è una battaglia ancora totalmente aperta, al cui esito continua ad essere legata la vita o la morte dell'euro e del progetto europeo. Se infatti il completamento dell'UEM e l'unione politica che l'affiancherà saranno realizzati, ancora una volta, senza costruire un potere europeo democratico ed efficace, ma, viceversa, cercando ancora una volta di replicare il modello in base al quale gli Stati membri cedono sovranità e autonomia di governo ad istituzioni preposte al controllo reciproco ma prive - anche se magari affiancate dai parlamenti nazionali - di potere di iniziativa politica e di legittimità democratica derivata dal controllo diretto dei cittadini europei, gli europei continueranno a non avere gli strumenti per fronteggiare la crisi. E svanirà definitivamente il consenso dei cittadini verso il progetto europeo; consenso che è già in calo e legato più alla mancanza di fiducia nel quadro nazionale che alla fiducia nella possibilità che l'Europa diventi più unita e più forte.

Il tempo per fare la Federazione europea è breve, e dipende dal tempo che la crisi impiegherà a deteriorare la situazione sociale al punto da farla sfuggire di mano.

Chiunque non sappia prendere atto della dura realtà dei fatti e continui a voler rimanere ancorato ad un modello che si è rivelato fallimentare, deve sapere che si assume la responsabilità di portare l'Europa al disastro.

Alternativa europea

Luisa Trumellini

Editoriale de Il Federalista n. 1-2/2012

Questa edizione del *Federalista* esce nella forma di un numero speciale, interamente dedicato alla riflessione sul tema delle riforme istituzionali per preparare la nascita degli Stati Uniti d'Europa. La sezione dei Documenti ripubblica pertanto alcuni contributi milari nel dibattito degli ultimi venticinque anni: due testi di Francesco Rossolillo (uno del 1986 e l'altro del 2003), il documento della CDU/CSU del 1994, il manifesto di Giscard d'Estaing del 1995, un recente intervento di Joschka Fischer; e a questi si aggiungono un contributo di Ugo Draetta dell'ottobre 2011 e due nuovi saggi, uno di Giulia Rossolillo e l'altro di Domenico Moro.

Innanzitutto, può essere utile cercare di spiegare le ragioni per cui si è voluto dedicare, in questo momento, l'intero numero a questo specifico argomento. Come dimostrano i due saggi di Francesco Rossolillo, il Movimento federalista, e, con esso, la rivista, hanno sempre avuto un ruolo di avanguardia nell'elaborazione delle indicazioni politico-istituzionali per far progredire l'Europa sulla via della federazione. Il ruolo specifico del MFE nel corso del processo di unificazione europea è sempre stato, infatti, quello di chiarire, da un lato, i termini della situazione di potere che si creava in seguito ai diversi passaggi del cammino dell'integrazione, e dall'altra di individuare gli obiettivi istituzionali da raggiungere e i punti critici su cui era, o sarebbe stato, necessario far leva per far avanzare il processo. Oggi l'Europa, sulla spinta della crisi economica e politica, è arrivata alle soglie della possibilità di completare il proprio processo di unificazione, pena l'implosione dell'intera costruzione europea, e pertanto è imperativo cercare di portare il contributo federalista nel dibattito, proprio sulla base della lunga esperienza maturata, misurandosi con i nodi e con le impasse che impediscono ancora di imboccare la via dell'unità politica.

Le osservazioni da fare sono principalmente due: innanzitutto una valutazione del quadro che si è creato all'interno dell'Unione europea; e, parallelamente, un tentativo di individuare i punti decisivi per avanzare. Nel primo caso si parte dalla constatazione del peso crescente che sta assumendo la questione dell'unità politica dell'eurozona nel dibattito. Nel secondo dal fatto che questa accelerazione è stata impressa dalla Germania, che ha compiuto un salto di qualità nella consapevolezza che gli strumenti necessari all'Europa per uscire dalla crisi non sono tanto finanziari od economici quanto politici e istituzionali; ma che, per il momento, è sola su questa posizione e ancora incerta nelle proposte concrete, e ha quindi il problema di trovare il consenso dei partner europei e di individuare le soluzioni istituzionali adeguate.

La parabola della presa di coscienza tedesca, sotto l'incalzare della crisi, è stata estremamente rapida. Fino a due anni fa, prima del primo salvataggio della Grecia, Berlino (come tutti gli altri Stati membri dell'UE) riteneva che l'Unione europea, con il mercato unico a ventisette e il funzionamento basato sul metodo comunitario, fosse un quadro stabile e adeguato. L'Unione monetaria veniva vissuta non più, come era stato agli esordi con Kohl, come un fatto politico (una questione di pace o di guerra, e dunque una tappa verso la Federazione europea), ma come un passaggio tecnico necessario per il funzionamento del mercato europeo; e pertanto, si riteneva che per governarla fossero sufficienti le regole del Patto di stabilità. Già più volte, anche sul *Federalista*, si è evidenziato come lo scoppio della crisi dei debiti abbia costretto i governi a prendere atto innanzitutto dell'insufficienza del metodo comunitario; e, nel giro di pochi mesi, abbia reso evidente la necessità di distinguere il quadro dell'Unione monetaria (tornata ad essere valutata come un'impresa *politica*) da quello del semplice mercato, preparando perciò il terreno della rottura con la Gran Bretagna e con i paesi che non vogliono entrare nell'euro. Ma tutto ciò non ha

attenuato la situazione di pericolo per l'euro. Infatti, il metodo intergovernativo, con cui finora si è cercato di supplire alle strutturali debolezze del metodo comunitario (rimando, per un'analisi puntuale di queste debolezze al saggio di Giulia Rossolillo nelle pagine seguenti) e con cui si è impostata la rottura con il quadro precedente, è a sua volta – inevitabilmente – arrivato ad una nuova impasse. I passaggi cruciali di cui si discute in questo momento in preparazione del Consiglio del 28-29 giugno (cui mancano ancora alcuni giorni nel momento in cui questo volume viene dato alle stampe), ossia l'unione bancaria e l'Unione fiscale ed economica, non possono essere affrontati con questo metodo; esso infatti non è in grado di sciogliere i nodi cruciali: quelli della solidarietà, della credibilità politica e della legittimità democratica.

Sul primo fronte, i nuovi strumenti europei di cui si sta discutendo nascono proprio dalla constatazione del fatto che gli aiuti finanziari ai paesi a rischio di fallimento e la creazione di "firewalls" per bloccare la speculazione finanziaria (la prima forma di solidarietà imposta dalla crisi) non sono più sufficienti, e che quindi si deve trovare il modo di arrivare alla cosiddetta "mutualizzazione del debito"; ma con l'attuale assetto istituzionale sarebbe la fine: i primi a non credere che la garanzia tedesca possa proteggere i debiti dell'intera eurozona – stante l'attuale quadro – sono i mercati, e sarebbe un vero e proprio massacro. Ecco, che pertanto sotto questo profilo si pone il problema che la cancelliera Angela Merkel sintetizza con la formula "passività in comune e controllo in comune devono essere sempre tenuti nella stessa mano", e che né il Trattato sul *fiscal compact* né quello che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità possono risolvere. Inoltre, la prima ragione per cui nessuno, né i mercati, né le potenze extraeuropee, si fiderebbe della solidità di un "debito europeo comune" nelle attuali condizioni, è perché "questa Europa" non ha nessuna credibilità politica: non è in grado di concepire e di avviare un nuovo, indispensabile e improrogabile, ciclo di sviluppo – impossibile oggi con gli strumenti ancora esclusivamente nazionali – e non ha una politica estera, una capacità negoziale con i partner internazionali, una presenza responsabile sulla scena mondiale. Infine, la questione della legittimità democratica sta diventando drammatica. Cresce il disagio dei cittadini per un sistema che non funziona e che sembra sempre imporre dall'esterno sacrifici; e diventano sempre più insostenibili i rallentamenti e le contraddizioni causati dalla discrepanza tra esercizio, quanto meno formale, anche se in larga parte svuotato di sostanza, del controllo democratico a livello nazionale e sede europea delle decisioni.

In questo contesto, nessuna soluzione intergovernativa, *a meno che non sia pensata come tappa di avvio di un processo che sfoci in equilibri istituzionali radicalmente nuovi*, può, innanzitutto, essere accettabile, oltre che funzionare. E' per questo che la Germania ha iniziato ad indicare ai partner un nuovo passaggio, con un linguaggio inconsueto e significativo: quello del *trasferimento di sovranità*.

L'uso di questo termine in politica è pesantissimo: la sovranità è la fonte del potere, e, nelle democrazie, è in capo al popolo. Porre la questione della necessità di trasferire sovranità a livello europeo significa pertanto porre la questione del superamento del quadro nazionale dal punto di vista del potere, dal punto di vista della garanzia democratica, dal punto di vista dell'identità del popolo sovrano. L'approccio è alternativo rispetto a quello tradizionale di dare all'Europa nuove competenze e di creare meccanismi di gestione (in qualche modo concorrente) dei relativi poteri; si tratta di una vera e propria rivoluzione copernicana, con cui si mette in evidenza il fatto che *l'Europa sopravvive se, e sole se, si fa Stato*. Questo, ormai, non è più "lo slogan dei federalisti": è il disegno della Germania, che, forte della propria coscienza storica recente e della propria struttura federale (che le permette di concepire l'esistenza di un popolo federale europeo, che si unisce pur conservando le proprie anime differenti e mantenendo a livello nazionale capacità di

autogoverno), e forte del dibattito costituzionale che ha sempre accompagnato il processo europeo, non teme la fusione in un quadro europeo federale.

E' evidente che questo non significa che gli Stati Uniti d'Europa si costruiranno con un'unica decisione eclatante al prossimo vertice europeo, o a quello successivo. Nel momento in cui è scoppiata la crisi, sia a causa della sua natura finanziaria ed economica (che quindi non poneva la stessa urgenza immediata di una minaccia alla sicurezza ipotizzata da Francesco Rossolillo come condizione per la scelta radicale da parte dei governi di un Patto federale), sia a causa dell'impreparazione (politica e culturale) con cui i paesi dell'eurozona si sono trovati ad affrontarla, Germania e Francia hanno potuto, e saputo, imboccare solo un cammino graduale, di rafforzamento progressivo della coesione europea; ma, come l'accelerazione del dibattito in Germania dimostra, pur nella gradualità della costruzione dell'unità politica, è ormai giunto il momento di indicare con precisione il modello istituzionale cui si vuole arrivare e di individuarne le tappe. Questa è ormai diventata la condizione per ogni ulteriore passo avanti; per usare le parole di Draghi: "I governi dei paesi della zona euro devono definire, insieme, e in modo irreversibile, la loro visione della costruzione politica ed economica che sarà alla base della moneta unica".

Sotto questo profilo, gli interventi delle istituzioni comunitarie non aiutano molto. Tutto il lavoro della Commissione e del Parlamento europeo, che pure sono costretti a fare proposte che investono esclusivamente la zona euro, è improntato all'idea della preservazione del metodo e del quadro comunitari. La loro concezione è sempre animata dall'idea di mantenere l'eurozona come sottogruppo all'interno dell'Unione, regolata in base a misure *ad hoc*, ma controllata dalle istituzioni dei Ventisette; e non prevede trasferimenti di *sovranità*. Le istituzioni europee, quindi, non si rendono conto né del fatto che la scelta della rottura con la Gran Bretagna è necessariamente irreversibile, né dell'urgenza di ridefinire il funzionamento delle istituzioni comunitarie in modo che possano svolgere un ruolo nel quadro "a cerchi concentrici" che si è già delineato con i nuovi trattati, né, tantomeno, della necessità di rifondare le basi della convivenza in Europa, che non può più poggiare sui rapporti tra Stati membri sovrani (che fungono da tramite rispetto ai propri cittadini), ma deve fondarsi sulla legittimazione diretta da parte dei cittadini europei, benché questi restino organizzati *anche* in Stati nazionali.

Questa inerzia della Commissione e del PE ottiene, di fatto, come risultato, solo quello di rafforzare il fronte intergovernativo (di cui è capofila al momento la Francia, ma con il sostegno anche dell'Italia, che pure, come da sua tradizione, dovrebbe, e potrebbe, giocare un ruolo decisivo in favore dell'unità federale) e di alimentare le proposte che premono per la definizione di istituzioni specifiche, ma intergovernative, per il quadro dell'eurozona (investendo il Consiglio, in composizione ristretta, di poteri esecutivi, e creando una Camera dei rappresentanti dei parlamenti nazionali dell'eurozona con funzioni di controllo e legittimazione democratica – proposte che vengono da lontano: è molto utile in questo senso rileggere sia il manifesto di Giscard del 1995, ma per l'attualità anche le più recenti considerazioni di Fischer). A questo proposito bisogna sottolineare che queste ipotesi di tipo intergovernativo non possono funzionare, se non come un primo passo e solo a condizione che siano già inserite in quel disegno politico di ampio respiro di cui si parlava poco sopra, perché il tentativo di costruire la democrazia europea rafforzando il controllo nazionale sulle decisioni comuni è in realtà un modo per impedire la formazione di una volontà generale europea, e, viceversa, per alimentare la ri-nazionalizzazione. D'altro lato, l'analisi del quadro attuale, dimostra che l'unica possibilità di garanzia democratica, già in questa prima fase, può venire solo da un Parlamento europeo capace di lavorare a geometria variabile e che quindi, all'interno del nucleo, sia presente *in composizione ristretta* (quella che coincide con i deputati dei paesi dell'eurozona che accettano il percorso della cessione di

sovranità). Per questo sarebbe così importante una presa di coscienza da parte dei parlamentari europei di questi paesi della funzione cruciale che avrebbe una loro battaglia all'interno del PE per delineare il progetto di un nuovo quadro istituzionale dell'Europa a cerchi concentrici, con al centro il nucleo dell'eurozona federale e democratico, da proporre a sostegno del disegno tedesco del trasferimento di sovranità a livello europeo. E' difficile pensare, infatti, di poter costruire la democrazia europea senza che le forze politiche e i loro rappresentanti nelle istituzioni europee e nazionali prendano coscienza della natura e delle sfide della lotta necessaria per arrivarvi; e senza che contribuiscano a formare in questo senso l'opinione pubblica. E sempre per questa ragione è così sterile il dibattito che si avvia sulle scelte di politica economica senza cogliere la priorità delle condizioni politico-istituzionali che rendono possibili tale politica o invece che le impediscono.

* * *

I pericoli e gli ostacoli da superare lungo la via della costruzione degli Stati Uniti d'Europa sono quindi ancora moltissimi, e devono essere affrontati in tempi brevi. Come si diceva, il contributo al dibattito in corso che si vuole dare con la riproposizione di analisi e documenti che hanno segnato la riflessione sulle questioni istituzionali degli ultimi venticinque anni del processo europeo, e soprattutto con i nuovi saggi contenuti in questo volume, è soprattutto quello di evidenziare alcuni punti fermi indispensabili per orientarsi nelle scelte da compiere e per inquadrare le necessarie riforme istituzionali. Sotto quest'ultimo aspetto, le proposte avanzate per il momento dalla Germania mostrano infatti ancora molta confusione e ambiguità. Se la coscienza della necessità di costruire l'unità politica *all'interno dell'eurozona* è ormai acquisita, tuttavia si fatica a capire e a prevedere se questo quadro definito dall'adesione alla moneta unica debba andare a costituire un nucleo all'interno della più vasta Unione europea (che continuerebbe a coincidere con il mercato unico), o se, viceversa, l'Unione stessa debba restringersi alla dimensione dell'Unione monetaria, escludendo i paesi che non sono disposti ad adottare l'euro e a cedere sovranità politica e che quindi dovranno rinegoziare dall'esterno la propria appartenenza al mercato unico. E' chiaro che i tempi non sono ancora maturi per definire quale delle due alternative finirà con il realizzarsi. Ed è anche chiaro che a seconda delle due opzioni si creerà un sistema istituzionale molto diverso. Nel secondo caso le attuali istituzioni dell'Unione potranno diventare, dopo una profonda riforma, le istituzioni della Federazione; nel primo caso invece convivranno istituzioni comuni che lavorano a geometria variabile con istituzioni diverse per i due ambiti. In particolare – ed è il tema su cui riflette Giulia Rossolillo nel suo contributo ed è anche il punto che si ricordava nelle considerazioni precedenti – il Parlamento europeo (di cui è difficile pensare una duplicazione, ossia immaginare che possa essere eletta a suffragio universale un'altra Camera alternativa) è sicuramente un organo che può funzionare a geometria variabile; mentre è difficile pensare ad un esecutivo che valga sia per il nucleo federale che per il quadro comunitario-intergovernativo del mercato unico; per cui la Commissione potrà o evolvere nel governo del nucleo, ma in questo caso dovrà essere composta solo da membri che provengono dai paesi dell'euro – oltre a dover essere eletta e legittimata direttamente tramite il Parlamento europeo in composizione ristretta; oppure resterà l'istituzione che è ora e non potrà svolgere ruoli esecutivi nel quadro del nucleo. Proprio intorno alla Commissione, da un lato, e alle proposte relative all'istituzione preposta al governo dell'eurozona, dall'altro, si creano pertanto le maggiori ambiguità. Lo dimostrano le ipotesi che vengono ventilate per rafforzare il ruolo del Consiglio ristretto nel quadro dell'UEM da un lato, e le proposte per eleggere direttamente il presidente della Commissione dall'altro. E' chiaro che queste ultime, volte a politicizzare e “democratizzare” la Commissione, nel contesto a ventisette in cui sono pensate non hanno senso, né riescono, per il

momento, ad anticipare il primo scenario dell'Unione ristretta, nella misura in cui non cercano di incidere sulla composizione di questo organo.

E' pertanto importante sottolineare come, qualunque possa essere la struttura finale dell'Europa a cerchi concentrici, oggi il quadro in cui si possono fare avanzamenti istituzionali è quello dell'eurozona (allargata) definita dal Trattato del MES, da quello del *fiscal compact* e, presumibilmente, dalle decisioni che emergeranno nei prossimi vertici. E che, concretamente, il punto cruciale su cui si misureranno gli avanzamenti effettivi, come mette in evidenza Domenico Moro nel suo saggio, riguarderà innanzitutto il potere impositivo e le istituzioni cui si demanderà l'esercizio di tale potere e la gestione delle risorse proprie europee che ne deriveranno.

Ricapitolando, se l'esigenza ineludibile è quella di avviare il percorso che deve portare i paesi dell'eurozona al trasferimento di sovranità, perché solo in questa prospettiva hanno un senso sia gli interventi in campo finanziario (come la creazione della cosiddetta unione bancaria o gli euro-bills), sia quelli in campo economico (come il Patto per la crescita in Europa elaborato dalla Francia), il primo banco di prova dell'esistenza di una volontà politica reale in questo senso è rappresentato proprio dal passaggio alla creazione di un potere impositivo europeo autonomo nel quadro dell'eurozona e dalla capacità di trovare soluzioni istituzionali innovative adeguate a questo scopo, iniziando anche a coinvolgere su questo terreno, nell'ottica di creare le prime forme di controllo e legittimazione democratici, i parlamentari europei dell'eurozona.