

## Intervista a Gianfranco Pasquino sull'Europa

di Lorenzo Mesini e Andrea Pareschi

29-09-2016

Con questa intervista a Gianfranco Pasquino, Professore Emerito di Scienza Politica all'Università di Bologna, proseguiamo il nostro lavoro di approfondimento sul tema dell'integrazione europea. L'intervista è a cura di Lorenzo Mesini e di Andrea Pareschi.

Che cos'era e che cosa ha rappresentato il federalismo europeo nei decenni del processo di integrazione?

Pasquino: All'inizio il federalismo europeo era esattamente una dottrina relativa alle modalità con cui bisognerebbe costruire uno stato federale. Un certo numero di stati, nello specifico sei, si misero d'accordo per cedere parte della loro sovranità su alcune risorse molto importanti (carbone, acciaio e soprattutto energia nucleare) a un'autorità sovranazionale. Incominciò tutto dal 1949 fino al 1957, quando si firmò il Trattato di Roma, che fu un trattato sovranazionale che diede slancio a un processo veramente federale.

Quali erano i punti di forza del programma federalista? in che misura si distingueva dall'approccio neo-funzionalista (Monnet) e da quali punti erano accomunati?

Pasquino: I punti di forza del programma federalista erano due. In primo luogo alcuni stati non si sarebbero più fatti la guerra (che rappresentava il problema storico dell'Europa, soprattutto dopo le due Guerre Mondiali ma non solo). In secondo luogo, mettendo insieme determinate risorse, si sarebbe riuscito a produrre anche un grande sviluppo economico. Quindi l'obiettivo era la pace e la prosperità. Credo che oggi questi obiettivi siano stati ampiamente raggiunti anche se ovviamente si discute su quanta prosperità stiamo perdendo perché non riusciamo a risolvere certi problemi. Monnet pensava che l'integrazione a livello europeo di determinate aree di cooperazione e collaborazione avrebbe avuto effetti anche su aree contigue. Questo avrebbe favorito un'integrazione progressiva verso un grande mercato comune, mercato che a sua volta avrebbe richiesto inevitabilmente uno stato, uno stato regolatore che a quel punto doveva essere uno stato federale.

La figura di Altiero Spinelli, oltre al suo indubbio valore simbolico, che ruolo ha esercitato, con la sua opera politica e il suo pensiero, sul corso effettivo del processo di integrazione? In quali fasi, se ci sono state, l'influsso di Spinelli è stato più sensibile?

Pasquino: Spinelli è stato importantissimo nel contesto italiano, non soltanto come fondatore del Movimento Federalista Europeo (1943) ma anche per i rapporti interpersonali che era riuscito a tessere prima con De Gasperi e poi, nel momento più importante, con Nenni (fine degli anni Sessanta). Inoltre fece cambiare posizione al PCI, che era sostanzialmente ostile al processo di unificazione europea e che invece a metà degli anni Settanta giunse ad accettare l'Europa. Al riguardo bisogna ricordare il famoso discorso di Berlinguer che da questa parte della cortina di ferro si sentiva più sicuro. Spinelli convinse il partito comunista ad accettare l'Europa e a parteciparvi

---

attivamente. Nel 1976 venne eletto dal PCI al Parlamento Europeo, per altro dopo esser già stato commissario europeo (1970-1976). Venne poi rieletto nel 1979 e nel 1983. Per quanto riguarda i rapporti con gli altri paesi c'è un movimento federalista europeo che deve la sua ispirazione e la sua nascita anche agli sforzi di Spinelli. Inoltre tutto quello che precede l'Atto Unico (1986) è, in una certa misura, preparato da Spinelli, che voleva un nuovo trattato, ma alla fine prese atto che il massimo che si poteva ottenere in quel momento era l'Atto Unico. Scrisse un documento importantissimo intitolato Per un'Unione più stretta. Poi purtroppo morì nel 1986. È difficile dire se oggi ci sia un suo erede. In una certa misura possiamo dire che una visione di tipo federale è stata quella sostenuta dai Radicali, da Pannella, da un lato, e da Emma Bonino, dall'altro. Però il primo è morto, purtroppo Emma Bonino sta male e quindi non c'è più questa presenza. Oggi, il pensiero federalista europeo in Italia è molto debole. C'è un centro studi federalistici a Torino, che secondo me è il migliore in Italia, ma non molto di più.

Venendo alla fase più recente dell'integrazione, inaugurata dal trattato di Maastricht, in che modo le forme concrete attraverso cui questo processo si è configurato, si relazionavano all'ideale federalista? Come commenta questa importante tappa rappresentata dal trattato di Maastricht, avendo presente gli sviluppi politici successivi?

Pasquino: Maastricht è uno dei trattati più importanti, naturalmente. Su un punto possiamo essere tutti d'accordo: Maastricht inserì pienamente la Germania unificata (1990) in Europa. Maastricht aprì inoltre la strada alla riflessione sul potenziamento del mercato comune, del mercato unico e poi all'Euro. Quindi Maastricht ha rappresentato una svolta di grandissima importanza.

Al tempo delle discussioni in merito all'adozione dell'euro, prevalse un'interpretazione secondo la quale, l'unione monetaria non comportava necessariamente il trasferimento di competenze fiscali e finanziarie a livello comunitario. Era diffusa la convinzione che un sistema di vincoli, che poi si concretizzò nel patto di stabilità, unitamente a una politica monetaria comune, fossero sufficiente a garantire un'adeguata gestione dell'unione monetaria. Jacques Delors riteneva invece che viste le notevoli differenze socio-economiche tra i paesi membri fosse necessario perseguire attivamente una politica di convergenza. Alla luce degli sviluppi successivi, che giudizio dà oggi di questo dibattito? Ci furono a suo avviso carenze e/o errori evitabili?

Pasquino: Delors aveva sicuramente ragione. Però non riuscì a convincere un numero sufficiente di capi di stato e di governo del fatto che quella era la direzione giusta in cui bisognava andare. Però, tutti erano consapevoli del fatto che la moneta unica costituiva una premessa e che poi occorreva andare verso una politica monetaria comune e verso una vera politica finanziaria ed economica condivisa. Le prospettive erano chiare a tutti a Maastricht, ma molti stati erano riluttanti ad andare in quella direzione. Finita la presidenza Delors, i successivi presidenti non hanno avuto la stessa forza e la stessa volontà di intervenire in materia e di premere in continuazione sugli stati. Prodi, per esempio, preferì l'allargamento dell'Unione piuttosto che l'approfondimento delle sue politiche economiche.

Negli anni Duemila, ha luogo il dibattito sulla Costituzione Europea, a cui presero parte figure di grande rilievo. La successiva bocciatura del testo nei referendum francese e olandese, impose una pausa al processo di integrazione, che riprese poi in tono minore con il Trattato di Lisbona. Che giudizio esprime su questa fase? Furono commessi errori? Quali furono le principali carenze a suo avviso?

---

Pasquino: Gli errori furono tutti dei politici nazionali. Il referendum sulla Costituzione europea in Francia venne bocciato dai socialisti che si divisero: un parte votò contro e così fece cadere il trattato. Gli olandesi probabilmente votarono contro perché volevano più integrazione, non perché ne volevano di meno. Però, anche questo fu un brutto segno: significa che i politici olandesi favorevoli all'Europa non avevano saputo condurre una campagna elettorale adeguata. Non furono capaci di insegnare che cos'è l'Europa. Ecco se dovessi dire qual è il problema vero è che molti politici quando vanno in Europa fanno finta di essere europeisti e poi quando tornano nei loro paesi sostengono invece che bisogna evitare di cedere sovranità all'Europa. C'è un atteggiamento ambivalente che non giova assolutamente all'Unione Europea e nemmeno ai politici nazionali, che si trovano poi alle prese con fenomeni di populismo che conosciamo. Questa è una fase di transizione molto complicata, irta di pericoli e senza grandi opportunità, anche perché manca la figura di un grande europeista, di un grande federalista. Ci sono qualche volta dei politici di buona volontà, ma questo non è sufficiente.

Sotto la Commissione Prodi nuovi paesi, principalmente dell'Europa orientale, entrarono nell'Unione. Ciò fu preceduto da un dibattito circa l'opportunità che tale allargamento fosse preceduto da un approfondimento, ovvero da una più incisiva integrazione tra i paesi membri. Alla luce dei recenti avvenimenti, ritiene che si sia proceduto allora in maniera lungimirante?

Pasquino: No, fu tutto meno che lungimirante. Fu comprensibilmente poco lungimirante: si pensò che facendo entrare questi paesi in Europa (tutti ex regimi comunisti) si sarebbe data una spinta al consolidamento di quelle democrazie. Probabilmente questo consolidamento è avvenuto, anche se vediamo che sono stati fatti diversi passi indietro, soprattutto in Ungheria e in Polonia. È stato un allargamento frettoloso, comprensibile ma non governato bene. Le conseguenze di ciò sono oggi sotto gli occhi di tutti. Questi paesi non hanno ancora acquisito una mentalità veramente europea, non hanno acquisito comportamenti autenticamente europei. Spesso costituiscono una palla al piede per coloro che vorrebbero andare più avanti nell'integrazione, ma non possono senza convincere questi paesi che sono rimasti in una situazione in cui lo stato nazione conta di più di qualsiasi progresso verso uno stato federale europeo.

La crisi economico-finanziaria ha dato grande spazio a una galassia di forze politiche che oggi viene genericamente rubricata sotto l'etichetta di "euroscetticismo" o "populismo". Quali sono a suo avviso le cause del successo e del consenso che riscuotono queste forze politiche?

Pasquino: Se c'è un elemento unico che posso riscontrare è il fatto che tutte possono qualificarsi come populiste e nazionali in quanto fanno campagne essenzialmente contro l'Europa e/o contro l'Euro. Vogliono un ritorno, che oggi è praticamente impossibile, agli stati nazionali. Ma c'è un numero consistente di cittadini-elettori che temono le conseguenze di una maggior unificazione politica e le conseguenze della globalizzazione. Qualche volta hanno anche ragione perché non sono preparati ad affrontarla: ad esempio in materia di istruzione, oppure non hanno le capacità lavorative per fronteggiarla. I populistici fanno leva su questo sentimento e possono arrivare a sfruttarlo fino a un certo punto. Ma che sia chiaro: non dovrebbero. Riescono ad avere un po' di influenza, non tanta, nei loro rispettivi sistemi politici, mentre nel Parlamento Europeo praticamente non ne hanno. Il populismo è difficile da sconfiggere una volta per tutte, anche perché elementi di scontento ci saranno sempre e i populistici li cavalcano come d'altronde è loro facoltà.

Data la natura sovranazionale dei principali problemi che gli stati e le società europee si trovano oggi a dover affrontare, nonché la presenza di una giuntura critica interna che dovrebbe

---

promuovere l'adozione di un più coraggioso approccio ai problemi, come spiegare il mancato approdo a meccanismi e soluzioni comunitarie? Come mai l'approccio neo-funzionalista sembra non essere più applicabile? Perché oggi il metodo intergovernativo prevale su quello comunitario?

Pasquino: Il neo-funzionalismo non è più applicabile perché ha avuto successo, ha fatto praticamente tutto quello che poteva: ha allargato le aree di collaborazione e cooperazione, ha prodotto prosperità diffusa. Tutti i paesi che sono entrati nell'Unione Europea sono cresciuti dal punto di vista economico. Il neo-funzionalismo è arrivato per così dire al soffitto. Per sfondare il soffitto, tuttavia, non basta il modello intergovernativo che prevede la collaborazione tra gli stati così come sono e l'utilizzo di risorse che già ci sono. Solo il federalismo garantisce maggiori risorse e una loro migliore distribuzione. Insisto: i governanti nazionali continuano a giocare le proprie carte sui rispettivi territori nazionali. Non c'è nessuno politico che scommetta sulla sua carriera in Europa. A dire il vero mancano anche i meccanismi adeguati. Per esempio, per un presidente eletto dai cittadini europei forse ci sarebbero gli uomini e donne disposti a entrare in competizione. Quindi il federalismo è una carta che può essere giocata, ma che richiede che ci siano quattro, cinque, sei o sette governanti nazionali disposti a giocarsela fino in fondo. E purtroppo non ci sono.

Fino a pochi anni fa l'Italia era annoverata tra i più entusiasti stati membri dell'Unione. La solidità dei suoi valori europeisti non era in discussione (il referendum consultivo del 1989 e l'adesione all'euro ne furono i principali simboli). Come è stato gestito e investito quel capitale di autorevolezza dai governi italiani della cosiddetta 'Seconda Repubblica'?

Pasquino: Quel capitale era un capitale di emozioni e di affetti. In un certo senso, si trattava di un attaccamento a un'idea. Ma non è stato messo a frutto in alcun modo. C'era una specie di mandato ai governanti di fare il possibile in Europa, senza spingersi oltre. Forse quello che era possibile è stato anche fatto. L'Italia è sempre entrata nei trattati in maniera un po' passiva e subalterna. Poi qualcuno ha iniziato a fare campagna contro l'Europa. Berlusconi e il centrodestra hanno fatto campagna contro l'Europa e una parte di elettori ha cambiato le sue opinioni in merito. Oggi se sono europeisti, sono tiepidamente tali; altrimenti sono euroscettici o addirittura euro-ostili. La sostanza è che la maggioranza degli italiani non è più favorevole all'Europa e considera spesso l'Europa un problema e non una soluzione ai problemi.

Cosa ne rimane oggi dell'eredità del federalismo europeo? Quali sono i principali motivi della sua attuale scarsa popolarità? Secondo lei è possibile e auspicabile rilanciare una prospettiva di integrazione federale in Europa? Se sì, su quali basi e con quali modalità?

Pasquino: Rimangono milioni di persone che credono in un'Europa federale. Rimangono dei partiti che, almeno dal punto di vista programmatico, esprimono posizioni favorevoli ad un'Europa federale. Ci sono inoltre molti parlamentari europei che condividono questa prospettiva. Purtroppo non c'è nessun capo di stato europeo che su questa prospettiva sia disposto a giocare la sua carriera politica. Lo vediamo in continuazione. Seppur blandamente, la Merkel potrebbe muoversi in questa prospettiva federalista. Il problema è che la Merkel governa la Germania, che è troppo grande per essere la guida di un progetto federalista europeo e che alla fine esprimerebbe una guida egemonica tedesca. Resta però il fatto che oggi il federalismo è l'unica prospettiva che può ancora essere seguita. Le altre no. Il metodo intergovernativo è quello che vediamo in azione nel Consiglio europeo. Produrrebbe forse un po' di più di quello che oggi abbiamo (more of the same). Il neo-funzionalismo, invece, ha già dato tutto quello che poteva dare. Il problema è il passaggio federale, e il passaggio federale può essere realizzato purché ci siano donne e uomini che si

**Intervista a Gianfranco Pasquino sull'Europa***di Lorenzo Mesini e Andrea Pareschi*

---

impegnino a fondo. Io non li vedo purtroppo. Qualcuno dice che il passaggio federale sarebbe possibile facendo prima un passo indietro: creando una cerchia di stati disposti ad andare molto avanti nell'integrazione che dimostrerebbero così a quelli che sono meno disposti che, qualora si unissero, potrebbero fare molti progressi. È una strategia plausibile ma non facile. Non ne vedo il leader.