

RAFFAELLA CINQUANTA

**PER UN EFFICACE RILANCIO  
DEL PROCESSO DI  
UNIFICAZIONE POLITICA:  
IL PROGETTO DEL  
NUCLEO FEDERALE**

02/2017



Associazione Universitaria di Studi Europei  
ECSA-Italy

### Scientific Committee

Salvatore Aloisio, Fulvio Attinà, Enrique Banùs, Léonce Bekemans, Silvia Bruzzi, Daniela Felisini, Bart De Schutter, Jacqueline Gower, Ariane Landuyt, Giuliana Laschi, Francesca Longo, Bruno Marasà, Umberto Morelli, Daniele Pasquinucci, Stelios Perrakis, Fausto Pocar, Franco Praussello, Carlo Secchi, Antonio Tizzano, Peter Xuereb

### Editorial Board

Lara Piccardo, Francesco Velo

© Associazione Universitaria di Studi Europei  
Via Martiri della Libertà, 2 – 35137 PADOVA - ITALY  
Internet Site: [www.ause.eu](http://www.ause.eu)



This project has been funded with support from the European Commission, Erasmus + Jean Monnet Programme – EACEA, Education, Audiovisual and Culture Executive Agency. This publication reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

Project: “Network of EU Integration Studies” (EACEA Project no. 2017-2619/001-001)

ISBN 978-88-99051-08-2

---

Copyright © 2017 by Associazione Universitaria di Studi Europei (AUSE), Padova. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela il Diritto d’Autore.

## SOMMARIO

<i>Abstract</i>	p.	4
1 <i>Introduzione</i>	»	5
2. <i>La genesi del progetto</i>	»	6
3. <i>Il nucleo tra Maastricht e Amsterdam: il documento Schäuble- Lamers, l'UEM e la costituente</i>	»	8
4. <i>Il nucleo tra Nizza e la Convenzione: Fischer e il Patto federale</i>	»	14
5 <i>Conclusioni</i>	»	18

RAFFAELLA CINQUANTA\*

**PER UN EFFICACE RILANCIO DEL  
PROCESSO DI UNIFICAZIONE POLITICA:  
IL PROGETTO DEL NUCLEO FEDERALE**

*Abstract*

In occasione del 60° anniversario dei Trattati di Roma è tornata alla ribalta l'idea di "Europa a più velocità". Pare quindi opportuno richiamare un progetto innovativo elaborato dai federalisti del MFE e dell'UEF, in particolare da F. Rossolillo: l'unione degli Stati UE più integrati tra loro in un nucleo federale a sua volta Stato membro dell'UE e come questa aperto a future adesioni. Di tale progetto il saggio intende ricostruire la storia, circoscritta da due tentativi di costituzionalizzazione delle istituzioni europee – il Progetto Spinelli del 1984 e il Trattato costituzionale del 2004 – sottolineandone l'intreccio con l'obiettivo costituente, l'adattabilità al contesto politico e integrativo, la malleabilità quanto ad attori e modalità di attuazione. Tra 1986 e 1994 il progetto punta a una Federazione economico-monetaria e dopo la presentazione del Documento Schäuble-Lamers si innesta sulla CIG del 1996. Tra 1997 e 2004 esso viene progressivamente radicalizzato e svincolato dal processo di riforma istituzionale in corso: si focalizza sull'obiettivo di uno Stato pienamente federale con un iter di fondazione suddiviso in due fasi – la stipula un Patto federale di cessione della sovranità

---

\* Dottore di ricerca in *Storia del federalismo e dell'integrazione europea*, Cultore della materia in *Storia delle autonomie locali e dell'integrazione europea* e in *Storia dell'Europa e dell'integrazione europea* presso l'Università degli Studi dell'Insubria, responsabile dei Fondi aggregati presso l'Archivio Storico dell'Università degli Studi di Pavia.

seguita dalla convocazione di una Costituente – che risulta di particolare attualità a fronte della crisi delle istituzioni europee.

*Key words:* Unione politica europea, Nucleo federale, Processo costituente europeo

### 1. *Introduzione*

In occasione del 60° anniversario dei Trattati di Roma l'idea di Europa a più velocità è stata spesso indicata quale miglior soluzione per avviare una nuova fase dell'integrazione e consentire all'UE di uscire dalla crisi che la investe. In tale contesto pare opportuno fare chiarezza sul concetto richiamando un progetto politico elaborato e proposto dai federalisti tra anni 80 e primi anni 2000: il "nucleo federale", ovvero la fondazione da parte degli Stati UE più integrati tra loro e intenzionati a completare l'unificazione politica di un'Unione federale, piena o per settori, a sua volta Stato membro dell'UE e come questa sempre aperta ad allargamenti. Nell'affrontare il tema è stato adottato un approccio storico-politologico, che oltre a ricostruirne lo sviluppo in riferimento alla storia dell'integrazione, descrive il progetto come un valido "aggiornamento" del gradualismo monnetiano, in grado di realizzare l'obiettivo federale e costituente nel contesto istituzionale in vigore e nel breve-medio periodo e pertanto particolarmente congeniale alla situazione odierna. Ripercorrerne le varie formulazioni, ideate in gran parte dal Presidente dell'Unione dei federalisti europei (UEF) e dirigente del Movimento federalista europeo (MFE) italiano Francesco Rossolillo, consente infatti di evidenziare le problematiche, anche metodologiche, correlate al rilancio dell'integrazione politica. Ma consente anche di circoscrivere i requisiti irrinunciabili di un progetto che intenda realmente operare in tal senso. Due elementi sono infatti presenti in tutte le versioni del nucleo e possono quindi essere considerati i

punti chiave del progetto quanto a potenziale unificante: la chiarezza dell'obiettivo – il trasferimento di sovranità – e l'istituzionalizzazione del suo carattere di apertura. Infine, la sua stessa elasticità rispetto agli *input* provenienti dal processo integrativo di matrice istituzionale e intergovernativa mette in piena luce come le difficoltà di avanzamento nell'unificazione siano non solo e non tanto un problema tecnico-giuridico, bensì di volontà, di progettualità politica. A tal proposito, l'ultima versione del progetto suggerisce che nei momenti di *impasse* tale volontà, se è reale e non solo esibita, deve essere disposta a compiere un atto di forza e di rottura degli equilibri politico-istituzionali consolidati.

## 2. *La genesi del progetto*

L'idea risale al 1986, è incastonata nell'obiettivo della riforma costituzionale a opera del PE e ruota sulla realizzazione dell'UEM. Dopo il Consiglio di Milano e l'accantonamento del suo progetto di riforma costituzionale, Spinelli aveva infatti deciso di puntare sull'assegnazione di un mandato diretto al PE di redazione di un "Trattato-Costituzione"<sup>1</sup>. Si trattava di capire come

---

<sup>1</sup> Nel mandato stesso sarebbe stata indicata una nuova procedura di ratifica: la trasmissione del testo direttamente ai Parlamenti degli Stati senza l'intervento di alcuna CIG, e l'approvazione da parte di una "massa critica", la maggioranza degli Stati la cui popolazione costituisse i 2/3 di quella complessiva della Comunità. Si sarebbero poi invitati governi e Parlamenti nazionali a organizzare un referendum consultivo sui principi essenziali del testo. Spinelli descrisse il progetto in un *Documento di lavoro su la strategia del Parlamento europeo per l'applicazione del paragrafo 7 della risoluzione del 16 gennaio 1986 sulla posizione del Parlamento europeo in merito all'Atto Unico approvato dalla Conferenza intergovernativa*, che presentò il 24/1/1986 alla Commissione per gli Affari istituzionali (supplemento a *L'Unità Europea* - d'ora in poi *UE* - gennaio-febbraio 1986, n. 143-144).

ottenerlo e a chi spettava assegnarlo. I federalisti del MFE sostenevano che la modalità proposta da Spinelli (la convocazione di una Convenzione solo degli Stati favorevoli incaricata di preparare il testo del mandato) fosse troppo complicata per un progetto di per sé arduo, perché un organo extracomunitario (la Convenzione) avrebbe conferito un mandato a un organo comunitario (il PE) per la costituzione di un altro organo extracomunitario (l'Unione federale). Più perseguibile invece un'altra via: sarebbero stati il Consiglio Europeo o il Consiglio dei Ministri ad attribuire il mandato a seguito di decisione unanime che una "massa critica" di Stati membri potesse avanzare nell'integrazione politica. Si trattava di trovare un "accordo sul disaccordo" rovesciando il metodo adottato al Consiglio di Milano: invece dell'approvazione a maggioranza di provvedimenti con contenuti stabiliti all'unanimità, si sarebbe approvato all'unanimità un provvedimento che consentisse di decidere a maggioranza sui contenuti<sup>2</sup>. A tal fine era però essenziale che i Paesi non intenzionati ad avanzare non percepissero l'iniziativa come potenzialmente lesiva dei diritti acquisiti e dell'*acquis communautaire*. Era pertanto necessario che la nuova Unione fosse giuridicamente compatibile con l'allora Comunità, cioè che fosse costituita nel suo ambito; per questo Rossolillo iniziò a studiarne un'articolazione istituzionale che tramite disposizioni di raccordo e mutazioni di organi evitasse sovrapposizioni e conflitti di competenza tra le rispettive istituzioni. Le più rilevanti: la nuova Unione avrebbe avuto una moneta unica ma inquadrata nello SME, avrebbe completato il mercato unico e ottenuto risorse proprie, mentre la politica agricola sarebbe rimasta di competenza comunitaria e quelle regionali e sociali sarebbero state armonizzate ma gestite separatamente. I suoi Stati membri avrebbero inoltre agito in ambito comunitario sulla

---

<sup>2</sup> Cfr. la lettera del Segretario del MFE L.V. Majocchi all'On. G. Malagodi, parzialmente pubblicata a supplemento di *UE*, agosto-settembre 1986, n. 150-151.

base delle normative CEE, mentre Paesi terzi non avrebbero potuto aderirvi senza prima entrare nella Comunità. Infine, la procedura: la Convenzione proposta nel secondo progetto Spinelli avrebbe dovuto comprendere tutti gli Stati della Comunità e non solo quelli intenzionati a unificarsi<sup>3</sup>.

### *3. Il nucleo tra Maastricht e Amsterdam: il documento Schäuble-Lamers, l'UEM e la costituente*

Dopo la morte di Spinelli la proposta, legata com'era all'obiettivo del mandato costituente al PE, perse vigore. Rimase tuttavia in sottotraccia anche a cavallo della fase di rilancio intergovernativo avviata dai due vertici di Dublino del 1990 e dalla convocazione delle CIG che porteranno al Trattato di Maastricht<sup>4</sup>. I federalisti notavano

---

<sup>3</sup> Rossolillo, Francesco (1986) "Unione europea e comunità", in *Il Federalista* (d'ora in poi *IF*), XXVIII, n. 2-3, pp. 151-158.

<sup>4</sup> A tal proposito vanno citate due prese di posizione del PE. Nel 1987, nel rivendicare il proprio diritto-dovere di elaborare un nuovo progetto di Unione, l'Assemblea sottolineava che con gli Stati che non "potessero" ratificarlo sarebbero stati conclusi "accordi transitori (...) al fine di salvaguardare le acquisizioni comunitarie e instaurare altre forme di cooperazione" (GU C190, 20/7/1987, pp. 74). Successivamente, nella risoluzione del luglio 1990 sul nuovo progetto Herman, il PE stabiliva che il nuovo testo costituzionale avrebbe potuto essere adottato solo dai Paesi favorevoli sulla base di procedure appositamente ideate e "salvaguardando in ogni caso gli stretti legami fra tutti gli Stati membri" ("Risoluzione sugli orientamenti del Parlamento europeo relativi a un progetto di costituzione per l'Unione europea, 11 luglio 1990", in GU C 231, 17/9/1990, pp. 91-97). Il progetto, adottato dalla Commissione Affari Istituzionali verso la fine della terza legislatura, non raccolse un grande consenso. Il PE si limitò a prenderne atto rinviando l'approfondimento della discussione alla legislatura successiva. Cosa che non avverrà, poiché essa si concentrò sulla CIG del 1996 (GU C61, 28/2/1994, pp. 155-156).

infatti come nella futura UE fossero insite due contraddizioni irrisolvibili nel quadro delle istituzioni previste. La prima, quella tra “estensione delle competenze e ripartizione del potere reale”<sup>5</sup>, sarebbe esplosa quando l’introduzione dell’euro, trasferendo una parte della sovranità a uno Stato “incompleto”, l’avrebbe posta di fronte al bivio tra salto federale o dissolvimento in un’area di libero scambio. Essa era quindi potenzialmente “positiva”. Non così la seconda, quella tra allargamento e approfondimento: l’aumento numerico ma soprattutto della differenziazione del grado di integrazione reciproca avrebbe frenato ogni rafforzamento sovranazionale, perché al processo di avanzamento che sarebbe nato sul terreno dell’UEM alcuni Stati non avrebbero voluto e altri non avrebbero nemmeno potuto partecipare. Se quindi la prospettiva della moneta unica rendeva necessario “costituzionalizzare” il metodo integrativo, quella dell’allargamento obbligava a farlo salvaguardandone la gradualità. La strada corretta poteva essere la stipula da parte di un gruppo ristretto di Paesi di un nuovo Trattato costituzionale fondante una federazione economico-monetaria compatibile con i Trattati di Roma. Un tale progetto infatti, proponibile sia dai governi che dal PE, o da entrambi, attuabile con modalità variegata ma soprattutto realizzabile per gradi nei tempi, nei contenuti e nelle adesioni, avrebbe permesso di gestire anche il passaggio di sovranità con il gradualismo tipico del processo di integrazione.

La questione entrò nel dibattito europeista in occasione della Convenzione organizzata dal Movimento Europeo con l’appoggio dell’UEF il 24-25 Marzo 1994, cui parteciparono grandi personalità (tra gli altri, Jacques Delors, l’allora Presidente del ME Giscard d’Estaing, il Presidente del PE Egon Klepsch) e che approvò un “Appello ai cittadini dell’Unione” in cui nell’auspicare che il PE redigesse la costituzione di un’Unione su base federa-

---

<sup>5</sup> Rossolillo, Francesco (1991) “L’accentramento della Comunità europea”, in *IF*, XXXIII, n. 3, p. 244.

le si sosteneva che nessuno Stato avrebbe potuto impedire ad un gruppo di avanzare<sup>6</sup>. Poco dopo lo stesso establishment politico imprimeva una forte accelerazione all'idea, che irrompeva così nel dibattito ad alto livello: alcune delle considerazioni dei federalisti, in particolare quella sulla contraddizione tra approfondimento e allargamento, furono riprese nel *Documento Schäuble-Lamers*. Presentato al Bundestag il 1/9/1994 come presa di posizione della CDU/CSU in occasione della Presidenza tedesca dell'UE, esso definiva la sovranità nazionale "un vuoto involucro" e sottolineava che per rafforzare la capacità d'azione e le basi "democratiche e federali" dell'UE era necessario un "documento quasi-costituzionale" di riforma, ispirato al "modello dello Stato federale" e facente perno sulla soppressione delle decisioni all'unanimità. Ma solo un "centro consolidato" di Paesi avrebbe potuto sottoscriverlo: l'asse franco-tedesco e il "nucleo" già costituito dei Paesi del Benelux, che avevano tenuto in vita lo SME<sup>7</sup>. Alla base della proposta stavano due importanti considerazioni: che l'Europa assicurava "il futuro delle sue nazioni" solo assicurando il proprio e che quindi "restare fermi" significava "tornare indietro", e che la flessibilità o geometria variabile, di cui si cominciava a discutere, avrebbe creato una struttura a

---

<sup>6</sup> UE, n. 242, aprile 1994, p. 11.

<sup>7</sup> Testo pubblicato in *IF* (2012), LIV, n. 1-2, pp. 65-78. La valutazione del MFE è espressa in UE, Agosto-Settembre 1994, n. 246-247, pp. 1-4. Nel gennaio 1993 anche il PE, a fronte del primo allargamento post-Maastricht, aveva rilevato la necessità di una "più coraggiosa riforma in vista di un'Unione a vocazione federale forte" con competenze limitate ma reali e inserita in un "sistema di cooperazione confederale" più ampio, comprendente il Consiglio d'Europa e la CSCE, per la gestione dei problemi di dimensione paneuropea. Le riforme proposte coincidevano con quelle dei federalisti: la trasformazione della Commissione in esecutivo e del Consiglio in seconda camera con sistema di votazione a maggioranza qualificata e l'estensione della codecisione tra PE e Consiglio all'intera legislazione. (Cfr. UE, gennaio 1993, n. 227, p. 5).

cerchi sovrapposti che rischiavano comunque di soccombere a forze centrifughe ove non concentrici. Una struttura di quest'ultimo tipo invece, con un nucleo costituito da una piena Unione economico-monetaria che avrebbe determinato "la direzione di movimento del complesso", avrebbe esercitato un "effetto magnetico" in grado non solo di contrastare l'azione centrifuga ma anche di esercitarne una centripeta che, spingendo col tempo gli Stati non membri ad aderirvi, avrebbe reso compatibili i processi di allargamento e approfondimento<sup>8</sup>. Il documento testimoniava che le forze politiche nazionali iniziavano a convincersi che un'Europa in qualche modo federale fosse ormai una necessità. Ma poiché, come lo stesso Lamers sottolineava, la volontà politica di procedere era ancora "insufficiente"<sup>9</sup>, i federalisti cercarono di stimolarla facendo "chiarezza nel groviglio dei problemi" e avanzando proposte concrete di soluzione poggianti anche sull'elemento di iniziativa governativa<sup>10</sup>. L'occasione fu la CIG del 1996.

Al Congresso UEF (Bocholt, 21-23/10/1994) Lamers aveva infatti spiegato che il documento CDU era stato concepito al fine di stimolare un dibattito pre-CIG, così che questa potesse discutere su un progetto istituzionale già condiviso<sup>11</sup>. Ai federalisti si apriva la possibilità di inserire il progetto del nucleo nel processo di revisione istituzionale codificato nel Trattato di Maastricht: lo incunearono quindi in una linea "riformista" più ampia a far da collante strategico tra l'obiettivo costituente

---

<sup>8</sup> Le suddette argomentazioni furono esposte dallo stesso Lamers in una relazione al convegno *L'Italia e l'Europa di fronte alla sfida del 1996* organizzato il 25 marzo 1995 a Milano dall'UEF e del MFE, pubblicata con il titolo "Un nucleo federale per unire l'Europa", in *IF* (1995), XXXVII, n. 2, pp. 96-107.

<sup>9</sup> Lettera di K. Lamers a F. Rossolillo (20/6/1995), pubblicata in *UE*, luglio 1995, n. 257, p. 13.

<sup>10</sup> Rossolillo, Francesco (1995) "Testo di riflessione sulla Conferenza intergovernativa del 1996 e sul passaggio alla terza fase dell'Unione", in *IF*, XXXVII, n. 1, p. 63.

<sup>11</sup> Cfr. *UE*, ottobre-novembre 1994, n. 248-249, p. 8.

facente perno sul PE e quello incentrato sullo sfruttamento delle iniziative governative, secondo una formulazione operativa che costituisce un esempio di confluenza costruttiva tra metodo, e processo, intergovernativo e costituente. Elencarono innanzitutto le riforme che la CIG avrebbe dovuto adottare affinché l'UE potesse affrontare i problemi più urgenti nell'immediato e svilupparsi in prospettiva in direzione federale, che sostanzialmente "aggiornavano" quelle del Progetto Spinelli: un PE eletto con procedura uniforme e investito del potere legislativo, seppur condiviso con il Consiglio; l'estensione della votazione a maggioranza qualificata in seno al Consiglio a tutte le decisioni nei settori di competenza e l'elezione del Presidente della Commissione ad opera del PE su proposta del Consiglio europeo. Quanto alle competenze, si suggeriva il trasferimento immediato del GAI e per gradi della PESC. Su questa premessa riformista poggiava la proposta costituente, sulla quale faceva poi leva quella del nucleo. La chiave di volta stava nella procedura: si chiedeva al PE di completare il testo costituzionale in sospenso – il Progetto Herman, erede di quello del 1984 – e di presentarlo alla CIG, la quale per parte sua avrebbe provveduto a emendare i Trattati con un nuovo iter di approvazione: la convocazione di una Convenzione costituente formata da parlamentari europei nazionali e da rappresentanti dei governi. Sarebbe stata quest'ultima ad adottare il testo costituzionale, da sottoporre all'approvazione del PE, dei Parlamenti nazionali, e di referendum popolari da tenersi contemporaneamente in tutta l'Unione. E qui si viene al punto decisivo: se, com'era prevedibile, il consenso sul testo costituzionale non fosse stato unanime, un "nucleo" di Stati favorevoli avrebbe in ogni caso potuto procedere stipulando un "Trattato per un'Europa federale". Un testo "al di là" dei Trattati in vigore ma comprensivo di una serie di norme di raccordo e basato su due elementi chiave: l'impegno a portare a termine il processo costituente e

l'“invito permanente” rivolto ai non firmatari ad aderire alla nuova istituzione<sup>12</sup>.

Emerge qui il primo dei due elementi chiave della proposta del nucleo: la chiarezza dell'obiettivo, ovvero la creazione, anche se parziale, di una nuova entità statale in virtù di un legame duraturo di tipo federale. E' questo obiettivo che pone il progetto in completa opposizione all'idea “inter-governativista” di Europa *à la carte* avviata con gli *opt-out* di Maastricht, che di fatto costituisce un regime di eccezioni permanenti, ma lo differenzia anche da quella “comunitaria” di Europa a geometria variabile o a più velocità come ideata proprio dalla CIG del 1996 e poi codificata nel Trattato di Amsterdam con la cooperazione rafforzata. Quest'ultima infatti non trasferisce la sovranità e toglie coerenza geografica ai vari livelli di integrazione, perché genera dei raggruppamenti di Stati con composizione differente a seconda dei settori<sup>13</sup>. La riforma decisiva è quindi il superamento definitivo del metodo di integrazione intergovernativo e con esso il trasferimento della sede del potere politico e della sua gestione democratica a livello sovranazionale. Ne segue una considerazione importante. Tale riforma è preliminare a quelle dei meccanismi decisionali e/o del numero dei settori unificati: per questo l'estensione delle decisioni a maggioranza o la progressiva “comunitarizzazione” della PESC, oggetto delle riforme degli ultimi 20 anni ma effettuate in assenza di tale prerequisito, non sono state, né mai potranno essere, risolutive<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Cfr. “La riforma della costituzione europea”, in *IF* (1995), XXXVII, n. 1, pp. 50-62, documento approvato dal XVII Congresso UEF (Bocholt, 21-23 ottobre 1994).

<sup>13</sup> Cfr. Rossillo, Francesco (1997), “Nucleo solido e cooperazione rafforzata”, in *IF*, XXXIX, n. 1, pp. 33-36.

<sup>14</sup> Tra 1997 e 1998 i federalisti chiedevano infatti ai “più consapevoli dei governi” di “riconoscere l'incapacità” del metodo intergovernativo e di sostituirlo con quello costituente dando alla successiva legislatura del PE o ad un'Assemblea eletta *ad hoc*, il mandato di elaborare un Trattato-Costituzione (vedi le mozioni di politica generale del Congresso MFE di Treviso del

#### 4. Il nucleo tra Nizza e la Convenzione: Fischer e il Patto federale

Per affrontare le questioni istituzionali ancora in sospeso in vista del grande allargamento del 2004, nel 1999 fu convocata una nuova CIG. Agli occhi dei federalisti il processo sembrava ormai destinato a incepparsi. Radicalizzarono quindi l'idea del nucleo assegnandole un suo più specifico spazio: la rilanciarono come progetto politico a sé stante, non più declinazione ma alternativa al processo di revisione istituzionale.

L'input venne ancora una volta dal *milieu* politico tedesco: la famosa allocuzione *Dalla Confederazione alla Federazione – riflessioni sulla finalità dell'integrazione europea* tenuta dal Ministro degli Esteri Joschka Fischer il 12 maggio 2000 all'Università Humboldt di Berlino. Recependo il primo aspetto cardine della proposta federalista, Fischer diceva chiaramente che una riforma efficace equivaleva “alla completa parlamentarizzazione in una Federazione europea” poiché – precisazione fondamentale – la crisi del metodo monnetiano non poteva più trovare soluzione “all'interno della logica propria”. Da qui la proposta di formare un “centro di gravità” finalizzato alla realizzazione per tappe dell'unione politica: prima il potenziamento della cooperazione rafforzata tra alcuni Stati, poi la stipula, da parte di un nucleo di Paesi “avanguardia”, di un Trattato costituzionale, “locomotiva per il completamento dell'integrazione politica” in quanto comprendente “tutti gli elementi” della Federazione successiva, quella interamente europea, terza e ultima tappa del processo<sup>15</sup>. Pur giudicandola sotto alcuni aspetti ambigua – non concordavano sulla fase di cooperazione rafforzata e sulla durata dell'intero percorso – i federalisti

---

marzo 1977 – in *UE*, n. 277, marzo 1997, pp. 17-18 – e del Congresso UEF di Vienna del mese successivo – in *UE*, aprile-maggio 1997, n. 278-279, p. 11).

<sup>15</sup> Testo riportato integralmente in *UE*, maggio 2000, n. 315, pp. 4-9. Schmidt e Giscard d'Estaing, che condividevano l'idea, pensavano a un centro formato dagli (allora) 11 Stati aderenti all'Euro.

ritenevano la proposta di Fischer avesse “toccato il nervo del processo”<sup>16</sup> poiché aveva compreso il suo valore quale nuovo *metodo* integrativo: il nucleo non mirava a creare un’Europa a più livelli statica bensì, esattamente all’opposto, a rilanciare la “dinamica dell’unità” senza la quale l’UE era “destinata a disgregarsi”<sup>17</sup>. Affiora qui il secondo elemento chiave della proposta del nucleo: esso fornisce all’integrazione una nuova prospettiva e una nuova metodologia unificanti non solo dal punto di vista dell’allargamento ma anche da quello dello stesso approfondimento.

Poco dopo Chirac, in un discorso al Bundestag, alzava la posta asserendo che una radicale riforma era attuabile solo da un’avanguardia di Paesi disposti a operare anche al di fuori del quadro dei Trattati<sup>18</sup>. I federalisti colsero l’occasione per immettere nel dibattito, ancora “viziato da ambiguità e contraddizioni”, una versione più avanzata del progetto del nucleo che prevedeva, dopo un periodo transitorio ma con durata predeterminata, una federalizzazione completa, quindi anche della PESC. Chiesero pertanto ai leaders di Francia, Germania e di tutti i Paesi favorevoli, di elaborare “anche al di fuori del quadro dei Trattati” la Costituzione di un nucleo federale

---

<sup>16</sup> Rossolillo, Francesco (2000) “Per la creazione di un nucleo federale”, in *IF*, XLII, n. 2, p. 81. Era invece giudicata di natura confederale la proposta di Delors (Cfr. Delors, Jacques, “Ma vision d’une fédération des Etats-nations”, in *Le Monde des Débats*, luglio-agosto 2000, p. 5).

<sup>17</sup> Rossolillo, Francesco (2000) “Per la creazione di un nucleo federale”, cit., p. 84. Non a caso Fischer aveva criticato il nucleo previsto dal documento Schäuble-Lamers perché troppo “esclusivo”: non comprendeva ad esempio l’Italia.

<sup>18</sup> “Rede des französischen Staatpräsidenten Jacques Chirac von dem Deutschen Bundestag”, pubblicato sul sito *Deutscher Bundestag*, <https://www.bundestag.de/parlament/ge-schichte/gastredner/chirac/chirac1/244734>, consultato in data 10/8/2017. Cfr. in proposito Rossolillo, Francesco (2000), “Lettera europea n. 15, Settembre 2000” in Id., *Senso della storia e azione politica* (a cura di Vigo, Giovanni), Bologna, Il Mulino, Vol. II, p. 707.

da sottoporre alla ratifica delle istanze competenti dei soli Stati interessati e di identificare i meccanismi che ne avrebbero regolato i rapporti con l'UE da proporre all'adozione da parte degli altri Paesi<sup>19</sup>. Rimaneva quindi la previsione di norme di raccordo, ma si escludeva la necessità del consenso iniziale di tutti gli Stati. Da qui la necessità di ideare una nuova procedura che garantisse il coinvolgimento democratico dell'elemento governativo, intitolato a cedere la sovranità, al di fuori delle istituzioni sovranazionali in essere. Il che significava unificare completamente i processi intergovernativo e costituente. Rossolillo vi riuscì suddividendo l'*iter* di fondazione del nucleo in due fasi: nella prima i governi avrebbero ceduto la sovranità al nuovo Stato, il cui testo costituzionale sarebbe stato redatto, nella seconda, da un organo assembleare legittimato da elezione popolare<sup>20</sup>.

Il Consiglio europeo di Nizza non imboccò la via indicata da Fischer. Non potendo però più ignorare il problema democratico, nel Dicembre 2001 a Laeken si decise di sottoporre le riforme in sospenso all'esame di una Convenzione. In questa ultima fase Rossolillo – non completamente seguito dall'UEF né dal MFE italiano ma convinto che una riforma federale non fosse realizzabile nemmeno nell'ambito di tale organo, pur sempre rappresentativo di tutti gli Stati membri – trasformò il progetto del nucleo da alternativa a proposta radicale del tutto indipendente<sup>21</sup>. Oggetto di un atto di rottura affidato

---

<sup>19</sup> Vedi la mozione di politica generale del Comitato Federale dell'UEF (14-15 ottobre 2000), in *UE*, ottobre 2000, n. 320, p. 19.

<sup>20</sup> Cfr. Rossolillo, Francesco (2000) "Lettera europea n. 16, Ottobre 2000", in Id., *Senso della storia e azione politica*, cit., Vol. II, p. 715 e "Per la creazione di un nucleo federale", cit.

<sup>21</sup> Quanto all'UEF, invitava i governi "più consapevoli" a creare "un gruppo pioniere" di Paesi "determinati a unirsi in una Federazione all'interno dell'Unione" ma decideva anche di premere ancora su tutti i governi per l'elaborazione di una Costituzione europea: manteneva quindi il progetto del nucleo accostato al processo istituzionale in corso (Vedi le mozioni del Congresso UEF di Bruxelles, 12-14 ottobre 2001, in *UE*,

all'iniziativa di un gruppo ristrettissimo ma ben definito di Stati – i Sei Paesi fondatori, unico gruppo sufficientemente esteso e compatto da poterlo realizzare con coerenza politica, sociale e geografica – la sua ultima formulazione non contemplava più come obbligatoria la regolamentazione delle modalità di inserimento nel quadro istituzionale dell'UE, e in ogni caso la posticipava a dopo la fondazione del nuovo Stato, senza per questo rinunciare al carattere inclusivo. La via era la stipula preliminare di un Patto federale tra i governi dei Sei, un *pactum unionis* precedente il *pactum constitutionis*, che avrebbe sancito la cessione provvisoria della sovranità a un governo di transizione composto dai capi di Stato e di governo dei Paesi firmatari. Il controllo parlamentare su di esso sarebbe stato esercitato dai MEPs degli Stati firmatari “in via consultiva” e fino alla prima elezione generale. Infatti, a garanzia del compimento dell'intero processo, nel Patto stesso sarebbe stata inserita una disposizione che garantiva, entro due mesi dalle ratifiche nazionali, l'elezione con sistema elettorale uniforme di un'Assemblea costituente incaricata della redazione del testo costituzionale fondante il nuovo Stato federale da sottoporre ad approvazione referendaria<sup>22</sup>.

---

ottobre 2001, n. 332, pp. 11-13). Quanto al MFE, va sottolineato che Rossolillo elaborò quest'ultima formulazione proprio nel contesto di un contrasto con la nuova dirigenza, che spinse il Movimento a puntare sulla Convenzione ponendo il progetto del nucleo in secondo piano. (Cfr. *UE*, novembre 2001, n. 333, pp. 1-2 e la mozione del Comitato Centrale del 23 marzo 2002, in *UE*, marzo 2002, n. 337, p. 13). Il contrasto fu risolto su una linea di compromesso al Congresso MFE di Firenze del 21-23 marzo 2003 (cfr. *UE*, aprile 2003, n. 350, pp. 9-15) per scoppiare nuovamente in occasione della valutazione del testo prodotto dalla Convenzione.

<sup>22</sup> Il governo sarebbe stato composto da un Presidente, un Vicepresidente e quattro ministri – Affari esteri, Difesa, Economia e finanze, Rapporti con gli Stati membri e con l'Unione europea – i cui dicasteri sarebbero stati gestiti con modalità differenti: se Affari esteri e difesa sarebbe ricaduto sotto la sua competenza esclusiva, Economia e finanze, settori già in parte

## 5. Conclusioni

Quest'ultima formulazione, nella sua schematicità, pare doppiamente istruttiva. In primo luogo, ci indica ciò che non è possibile né tacere né eludere se si vuole, come sempre più spesso si dichiara, istituire un nucleo solido di natura più o meno federale: la chiara definizione dei protagonisti e dei modi della cessione della sovranità – l'iter di fondazione e i partecipanti iniziali – e dello scheletro istituzionale. Diversamente, qualsiasi progetto in tal senso rischia di svanire in “un generico impulso”<sup>23</sup>. In secondo luogo, fa affiorare un terzo elemento chiave della proposta del nucleo, che la storia più recente dell'UE sta dimostrando essere forse quello più essenziale: se una crisi radicale richiede “risposte radicali”, l'unica via d'uscita non può che essere l'adozione da parte di una forte e determinata leadership politica di un'iniziativa esterna alle istituzioni europee ed eventualmente di rottura con queste. Tale considerazione pare particolarmente

---

integrati nell'UE, sarebbe stato gestito in via concorrente. Era inoltre prevista la creazione di un esercito europeo. Cfr. Rosolillo, Francesco, (2003), “Per un patto federale dei Paesi fondatori”, in *IF*, XLV, n. 2, pp. 71-81; Id., “Lettera europea n. 16, Ottobre 2000”, cit. e Id., “Lettera europea n. 20, Settembre 2001”, in Id., *Senso della storia e azione politica*, cit.. Vol. II, pp. 743-746.

<sup>23</sup> Si consideri ad esempio la proposta descritta da Guy Verhofstadt nel pamphlet del 2006 *Gli Stati Uniti d'Europa. Manifesto per una nuova Europa* (Roma, Fazi Editore) dopo la bocciatura in Olanda e in Francia della Costituzione europea. A fronte di un'analisi politica sicuramente condivisibile e di un fine lungimirante – lo scioglimento del “dissidio sostanziale” tra modello intergovernativo e federale e la trasformazione dell'UE “in un progetto politico coerente e globale” che assorba il carico ideale della sua storia in una visione politico-sociale rivolta al futuro – l'assetto istituzionale è solo abbozzato – l'unione dei paesi della zona euro in un “nucleo politico” federale circondato da una confederazione denominata “Organizzazione degli Stati europei” – e l'iter di fondazione non viene specificato.

te significativa oggi, dopo che l'annacquarsi della dichiarazione di Roma del 25 marzo 2017 e le decisioni in materia di sicurezza e difesa prese dal Consiglio europeo del successivo 22 giugno hanno mostrato come la volontà politica di alcuni sia inficiata a monte dall'ancora diffusa convinzione che il problema della capacità decisionale e della democratizzazione delle istituzioni europee sia risolvibile nel loro ambito e con l'accordo di tutti<sup>24</sup>. Se si vuol vedere in una "Europa a più velocità" la strada del rilancio dell'integrazione, l'evoluzione del progetto federalista mostra che l'Europa "più veloce" deve avere la forma di un nucleo federale e deve essere sorretta da una volontà politica in grado, se necessario, di forzare la mano. Serve quindi, come già si espresse Fischer nel 2000, "un consapevole atto politico ricostitutivo dell'Europa", dotato di una "forza utopica" e di un "pragmatismo altrettanto deciso di quello di Jean Monnet e di Robert Schuman", il solo che consenta di superare il metodo funzionalista e comunitario, ormai obsoleto, e allo stesso tempo di recuperare l'approccio politico dei suoi padri fondatori.

---

<sup>24</sup> Lo strumento è quello della Cooperazione Strutturata Permanente, sostanzialmente una cooperazione rafforzata (Cfr. "European Council conclusions on security and defense, 22/6/2017" pubblicato sul sito del Consiglio europeo, <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/06/22-euco-security-defence/>, consultato in data 10/8/2017). Del resto la stessa Commissione, nel proporre quale soluzione più avanzata la regolarizzazione della cooperazione e la sincronizzazione tra le politiche nazionali, lo fa nella convinzione tali misure contribuiscano alla "preservation of their national sovereignty" (Cfr. European Commission (2017), "Reflection paper on the future of European defence", pubblicato sul sito *European Commission*, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_en.pdf), consultato in data 10/8/2017).