



FONDAZIONE  
LUIGI EINAUDI  
PER STUDI DI POLITICA  
ECONOMIA E STORIA

# L'EUROPA TRA DIFESA POSSIBILE E SOGNO NECESSARIO

*70 ANNI DALLA CONFERENZA DI MESSINA  
(3 GIUGNO 1955 - 3 GIUGNO 2025)*



## **L'EUROPA TRA DIFESA POSSIBILE E SOGNO NECESSARIO**

Con il contributo scientifico di

Emanuela Pistoia, professoressa di Diritto dell'Unione Europea

Francesco Celentano, ricercatore di Diritto internazionale

Si ringrazia Pietro Zanardi per il suo prezioso contributo

## 1.

### LA DIFESA POSSIBILE

*Andrea Cangini*

È, ormai, largamente diffusa l'opinione che l'Europa debba darsi un'anima politica, sì da poter disporre di una Difesa comune ancora tutta da costruire. La tesi rimbalza dalle aule parlamentari ai talk show televisivi, attraversa orizzontalmente i social media, riecheggia davanti ai banconi dei bar. Bene, anzi: benissimo. Così come Vladimir Putin ha rimesso al mondo la Nato, Donald Trump sta, dunque, rivitalizzando l'Europa. Gli eruditi la chiamano "eterogenesi dei fini", capita quando un'azione sortisce effetti diametralmente opposti a quelli desiderati.

Perciò bene, anzi benissimo, che l'urgenza di una Difesa europea, intesa come primo passo di un'Europa concretamente politica, sia diventata di senso comune. Meno bene il fatto che, declamato l'ambizioso obiettivo, nessuno si preoccupi di spiegare come perseguirlo. Al massimo si sente dire che "occorre una riforma dei Trattati europei", come se fosse realistico ritenere che i 27 Stati che compongono l'Unione possano decidere all'unanimità di avventurarsi lungo questa strada. Sarebbe bello, certo, ma no, non è realistico: figurarsi se un Orbán qualsiasi non porrebbe il veto per fare un favore a chi, come Vladimir Putin, desidera un'Europa debole e divisa...

E allora, che fare? Questo breve paper, poco più di una scheda, nasce per dare una risposta alla domanda e offrire un argomento concreto a chi, come noi della Fondazione Luigi Einaudi, crede fermamente che il futuro di libertà e di sviluppo dell'Italia, e più in generale degli Stati nazionali del Vecchio Continente, passi per la nascita di un'Europa politicamente ed istituzionalmente unita, capace di una politica estera comune perché capace di una comune politica di difesa. Niente di nuovo: Luigi Einaudi lo teorizzava già sul finire dell'Ottocento, con oltre quarant'anni di anticipo sul *Manifesto di Ventotene*.

Abbiamo, perciò, studiato i Trattati europei, poi abbiamo chiesto a diversi esperti di interpretarli, poi abbiamo avviato un confronto tra tesi opposte e infine abbiamo deciso quale fosse la strada da percorrere. Abbiamo, cioè, fatto nostra la nota metodologia einaudiana: "conoscere", poi "dibattere" e solo dopo "deliberare". Abbiamo così "deliberato" che l'unica via praticabile per giungere al risultato di una Difesa comune sia quella dei "trattati a margine". In sostanza, accordi politici intergovernativi tra un nucleo di paesi europei volenterosi (auspicabilmente, e realisticamente, Francia, Germania, Italia, Spagna, Polonia e baltici) su modello di quello che a suo tempo consentì di aggirare il veto del Regno Unito e dare vita al Fiscal compact. Qualcosa del genere accadde anche con l'introduzione della moneta unica: oggi come allora, si dà per scontato che chi non potesse o volesse aderire subito lo farebbe inevitabilmente in un secondo momento.

Poi, certo, ci sarebbe il problema dello strapotere francese a causa dell'arma nucleare, così come quello della legittimità democratica delle decisioni assunte in materia di Difesa da questa sorta di coalizione dei volenterosi europei. Ma si tratterebbe di problemi risolvibili col buonsenso e il coraggio politico. Quel buonsenso e quel coraggio che i capi di Stato e di governo dei paesi membri dell'Unione hanno troppo a lungo evitato di adottare, preferendo continuare a cullarsi nella condizione infantile delegando a mamma America la sicurezza dei propri confini e della propria libertà.

Ebbene, quel tempo è finito. E non da oggi.

Il rapporto degli Stati Uniti con l'Europa nasce e si consolida nell'etica della libertà per fare fronte all'incombere militare e politico dell'Unione sovietica. Caduto il Muro di Berlino nel 1989 e dissolta l'URSS nel 1992, quel rapporto ha cominciato fisiologicamente ad allentarsi. Le agenzie statunitensi smisero di puntellare le democrazie europee, il Pentagono cominciò a ridurre il budget militare per proteggere l'Europa, il Dipartimento di Stato iniziò ad elaborare piani di disimpegno dal mondo.

Nel 2001, il processo di affrancamento fu congelato dall'insorgere di un nuovo nemico globale: il terrorismo islamico. Affievolita la minaccia dell'Isis, ecco riprendere forza la tendenza al disimpegno e la conseguente, pressante richiesta americana agli Stati europei di farsi carico della loro sicurezza.

Un passaggio chiave avvenne nel 2011, durante l'intervento in Libia. Barack Obama si mostrò riluttante a guidare le operazioni e parlò apertamente di "leading from behind" ("guidare da dietro"), spingendo Francia e Regno Unito ad assumersi la responsabilità dell'azione militare. Fu un segnale chiaro: l'Europa doveva imparare a difendersi e ad intervenire nelle aree di crisi a prescindere dagli Stati Uniti. Successivamente, in un'intervista del 2016 a *The Atlantic*, Obama criticò apertamente gli alleati europei, definendoli "free riders", passeggeri a scrocco della protezione americana. In quell'occasione sollecitò i paesi della Nato ad aumentare le spese per la difesa fino al 2% del Pil come previsto dagli accordi dell'Alleanza Atlantica.

Donald Trump, dunque, non è stato il primo presidente americano a battere sul tasto delle spese militari. È stato solo quello che l'ha fatto con maggior vigore. Era il maggio 2017 quando Trump denunciò il fatto che "23 dei 28 paesi della Nato non pagano quello che dovrebbero", accusandoli di approfittarsi della protezione americana. Fu uno dei momenti di maggiore tensione tra Washington e l'Europa. Nel luglio dell'anno successivo, sempre nel corso di un vertice dell'Alleanza Atlantica, Trump minacciò il ritiro degli Stati Uniti dalla Nato se gli alleati non avessero aumentato rapidamente la loro spesa militare. La richiesta passò dal 2 al 4% del Pil.

Il presidente liberale Joe Biden non fu da meno. Quando, nel 2021, decise il ritiro delle truppe americane dall'Afghanistan non si preoccupò neanche di consultare gli alleati europei: "Gli Stati Uniti non possono continuare guerre infinite per costruire nazioni altrui", disse. E quando, nel febbraio del 2022, la Federazione Russa invase l'Ucraina iniziò a martellare l'Europa esortandola a "fare di più" sia nel contesto Nato sia attraverso iniziative autonome. "La sicurezza europea non può dipendere in eterno dagli USA", disse Biden in occasione del G7 dopo aver esortato gli stati europei a darsi una concreta "autonomia strategica".

Insomma, ce n'è abbastanza per capire che, al netto dei modi che caratterizzano l'attuale presidenza, il distacco degli Stati Uniti dall'Europa non è una prerogativa trumpiana: è, da quasi un ventennio, la linea di Washington. Una linea che Trump ha reso quantomai esplicita. Impossibile, dunque, continuare a far finta di nulla: il cordone ombelicale che per ottant'anni ha unito le due sponde dell'Atlantico è stato platealmente reciso. All'Europa non resta che prenderne atto e passare all'età adulta creando per tappe le condizioni della propria autosufficienza militare. Se ciò non accadrà, i singoli Stati nazionali europei potranno solo decidere a quale risorgente impero autoritario sottomettersi. Una prospettiva da scongiurare. La sicurezza individuale è stata la molla che ha dato vita allo Stato moderno, la sicurezza nazionale sarà la spinta che, attraverso una Difesa comune, darà vita all'Europa federale.

## Istituzione della difesa comune e ostacoli politici

Il Trattato sull'Unione europea non attribuisce all'UE competenza in materia di difesa degli Stati membri da un attacco armato, ma:

- 1) le attribuisce la competenza di sviluppare gradualmente una politica di difesa comune (art. 42, par. 2 TUE), cosa che sta avvenendo da qualche anno;
- 2) in particolare, stabilisce che nel quadro dello sviluppo della politica di difesa comune, il Consiglio europeo può decidere all'unanimità l'avvio della difesa comune (*ibidem*);

Vista la contingenza internazionale e in particolar modo, da un lato, la minaccia rappresentata dalla Federazione russa soprattutto nei confronti di alcuni Stati membri e, dall'altro lato, la riluttanza degli USA a farsene carico nel quadro della NATO, la difesa comune dovrebbe essere realizzata anche in anticipo rispetto alla trasformazione dell'UE in Stato federale. Chiarendo che sino alla realizzazione del "sogno" la difesa europea che immaginiamo e le cui opzioni andremo sotto a dettagliare, non sostituirà i singoli apparati di difesa nazionale.

Nell'attuale quadro normativo, l'avvio della difesa comune dell'UE è problematico perché:

- 1) alcuni governi sicuramente non vogliono farsi coinvolgere;
- 2) l'avvio della difesa comune è rimesso a una decisione del Consiglio europeo all'unanimità, mentre sul punto gli Stati hanno visioni molto diverse, con alcuni (su tutti l'Ungheria di Orbàn) che addirittura risultano politicamente vicini alla Federazione russa;
- 3) la difesa comune richiede una solida politica estera comune che al momento non può esistere perché questa è interamente affidata al Consiglio europeo e al Consiglio dell'Unione europea che in questa materia operano quasi sempre all'unanimità. Tale unanimità, a causa della persistente differenza di interessi strategici e orientamenti politici dei governi, non si realizza nelle situazioni più controverse.

Occorre, dunque, capire come realizzare la difesa comune coinvolgendo solo gli Stati membri interessati e in modo da eliminare il metodo decisionale dell'unanimità.

## Come istituire una difesa comune in regime di integrazione differenziata

STRUMENTI	VANTAGGI	CRITICITÀ
<b>TRATTATI A MARGINE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CONSENTONO A GRUPPI DI STATI MEMBRI DI COOPERARE SU TEMI SPECIFICI (COME LA DIFESA) EVITANDO IL BLOCCO DELL'UNANIMITÀ, NECESSARIA PER AVVIARE LA DIFESA COMUNE AI SENSI DELL'ART.42 DEL TUE, NONCHÉ PER L'AUTORIZZAZIONE DELLA COOPERAZIONE RAFFORZATA SU TEMI PESC.</li> <li>• POSSONO INCLUDERE STATI TERZI.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• NON FANNO PARTE DELL'ORDINAMENTO GIURIDICO DELL'UE, QUINDI LA DIFESA COMUNE ISTITUITA NON SAREBBE FORMALMENTE "DELL'UNIONE" MA DI ALCUNI STATI MEMBRI DELL'UNIONE.</li> <li>• NON POSSONO CONTRADDIRE IL DIRITTO DERIVATO DELL'UE E NEPPURE I TRATTATI ISTITUTIVI.</li> <li>• RISCHIO DI CREARE STRUTTURE PARALLELE ALL'UE.</li> </ul>
<b>DECISIONE DEL CONSIGLIO EUROPEO RELATIVA AD ALCUNI STATI MEMBRI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CONSENTE A UN GRUPPO RISTRETTO DI STATI MEMBRI DI AVANZARE NELLA COOPERAZIONE IN MATERIA DI DIFESA ANCHE SE ALTRI NON SONO PRONTI.</li> <li>• PERMETTE DI SUPERARE L'IMMOBILISMO DOVUTO A DISACCORDI TRA TUTTI GLI STATI, PUR RICHIEDENDO L'UNANIMITÀ INIZIALE PER L'ISTITUZIONE DELLA DIFESA COMUNE.</li> <li>• NON È NECESSARIO MODIFICARE I TRATTATI NÉ AVVIARE PROCEDIMENTI DI RATIFICA, A DIFFERENZA DI QUANTO ACCADREBBE CON L'INSERIMENTO DI UN PROTOCOLLO AI TRATTATI ISTITUTIVI.</li> <li>• IL CONSIGLIO EUROPEO DEFINISCE I MECCANISMI DECISIONALI E PUÒ ISTITUIRE GLI ORGANI NECESSARI PER IL FUNZIONAMENTO DELLA DIFESA COMUNE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'APPROVAZIONE UNANIME DA PARTE DI TUTTI GLI STATI MEMBRI PUÒ COMUNQUE ESSERE UN OSTACOLO POLITICO SIGNIFICATIVO.</li> <li>• LA PARTECIPAZIONE LIMITATA AD ALCUNI STATI MEMBRI PUÒ CREARE FRAMMENTAZIONI ALL'INTERNO DELL'UE.</li> <li>• L'ASSENZA DI PROCEDIMENTI DI RATIFICA POTREBBE RIDURRE IL COINVOLGIMENTO DEI PARLAMENTI NAZIONALI E QUINDI LA LEGITTIMITÀ DEMOCRATICA DEL PROCESSO.</li> </ul>
<b>PESCO (COOPERAZIONE STRUTTURATA PERMANENTE)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GIÀ OPERATIVA SU PROGETTI CONCRETI.</li> <li>• SI AVVIA CON DECISIONE A MAGGIORANZA QUALIFICATA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OGNI STATO PUÒ USCIRNE UNILATERALMENTE IN QUALSIASI MOMENTO E SENZA DOVER ADDURRE GIUSTIFICAZIONI, QUINDI ANCHE PER MOTIVI POLITICI INTERNI.</li> <li>• PUR POTENDO SVILUPPARE CONTINGENTI MILITARI COMUNI, IL LORO IMPIEGO EFFETTIVO E CONCRETO PER SCOPI DI DIFESA RICHIEDE LA DECISIONE UNANIME DEL CONSIGLIO EUROPEO AI SENSI DELL'ART.42 TUE.</li> </ul>
<b>INTEGRAZIONE DIFFERENZIATA NEI TRATTATI ISTITUTIVI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CREAZIONE DI UNA VERA DIFESA COMUNE UE (CON IL MECCANISMO SIMIL EURO O SCHENGEN).</li> <li>• IL PROTOCOLLO PUÒ STABILIRE REGOLE DI VOTAZIONE AD HOC, ANCHE IN DEROGA AI TRATTATI ISTITUTIVI.</li> <li>• SEGUENDO LO SCHEMA DEI PROTOCOLLI SULLA PARTECIPAZIONE ALL'EURO, SU SCHENGEN E IL PROTOCOLLO RELATIVO ALLA DANIMARCA, GLI STATI NON PARTECIPANTI VI POSSONO ADERIRE CON DICHIARAZIONE UNILATERALE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• NECESSARIA MODIFICA DEI TRATTATI VIA ART.48 TUE (REVISIONE ORDINARIA).</li> <li>• SERVE RATIFICA DI TUTTI GLI STATI SECONDO LE NORME COSTITUZIONALI NAZIONALI.</li> </ul>
<b>COOPERAZIONI RAFFORZATE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PERMETTONO L'AVANZAMENTO DELL'INTEGRAZIONE DA PARTE DELL'UNIONE, ATTRAVERSO L'ESERCIZIO DI COMPETENZE GIÀ ATTRIBUITE, CON EFFETTI PER UN GRUPPO LIMITATO DI STATI MEMBRI (ALMENO NOVE).</li> <li>• UNA VOLTA AVVIATE, LE DECISIONI RELATIVE AL SETTORE DI COMPETENZA ATTIVATO IN REGIME DI COOPERAZIONE RAFFORZATA SONO PRESE SENZA LA PARTECIPAZIONE DEGLI STATI NON ADERENTI, PERMETTENDO QUINDI DI SCAVALCARE LA REGOLA DELL'UNANIMITÀ NEL CONSIGLIO (CHE SI APPLICA SEMPRE NELLA PESC).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• RICHIEDONO L'UNANIMITÀ DEL CONSIGLIO PER L'AUTORIZZAZIONE INIZIALE NEL SETTORE DELLA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA (DI CUI FA PARTE LA DECISIONE DI ISTITUIRE LA DIFESA COMUNE).</li> <li>• RISCHIO DI FRAMMENTAZIONE TRA STATI PARTECIPANTI E NON.</li> <li>• NON È SCONTATA L'UTILIZZABILITÀ DELLA COOPERAZIONE RAFFORZATA IN QUESTA MATERIA (CIOÈ A DIRE, RIGUARDO ALLA DECISIONE DEL CONSIGLIO EUROPEO EX ART. 42 TUE, CHE NON RICHIEDEREBBE L'UNANIMITÀ DI TUTTI GLI STATI MEMBRI, MA SOLO DEI PARTECIPANTI ALLA COOPERAZIONE RAFFORZATA).</li> </ul>

## **Clausole passerella**

Le clausole passerella consentono di apportare certe specificate modifiche ai Trattati senza dover ricorrere all'art. 48 (procedura di revisione ordinaria, la quale richiede la ratifica di tutti gli Stati).

Qui interessa quella che consente di modificare la procedura decisionale del Consiglio dall'unanimità alla maggioranza qualificata (art. 31, par. 3 TUE). La criticità riguarda il fatto che questa clausola passerella non si applica alle decisioni che hanno implicazioni nel settore della difesa (art. 31, par. 4 TUE).

Le perplessità e le obiezioni che si possono sollevare riguardo a una difesa comune limitata a soli alcuni Stati membri sono legittime. Tuttavia, va considerato che una difesa comune parziale rappresenta un passaggio provvisorio, un'accelerazione necessaria per avviare il cambiamento: uno strumento utile per colmare il divario tra la cooperazione attuale e una piena unione politica. Le disuguaglianze che questa fase intermedia può generare – in termini di maggiore consapevolezza della necessità di condivisione e solidarietà. Proprio attraverso la gestione condivisa della sicurezza, anche se inizialmente imperfetta, può nascere una spinta verso il completamento dell'integrazione.

Questa esigenza di superamento delle divisioni nazionali introduce la vera posta in gioco: il sogno europeo.

## 2.

### IL SOGNO NECESSARIO

*Giuseppe Benedetto*

Chi conosce la storia della Fondazione Luigi Einaudi, e chi conosce il pensiero del Presidente Einaudi, sa bene che l'idea di un'Europa federale non è un vezzo accademico. È una battaglia politica. Una battaglia per la libertà.

Nel secondo dopoguerra, Einaudi aveva già capito ciò che oggi molti fingono di ignorare: senza istituzioni comuni, l'Europa è destinata a contare sempre meno. I padri fondatori lo sapevano e avevano il coraggio di dirlo.

Oggi l'Unione Europea è di fronte a un bivio. O si trasforma in una vera federazione – con un Parlamento sovrano, un governo responsabile, una difesa comune – oppure resterà un gigante economico con piedi di argilla, facile preda delle potenze autoritarie che avanzano nel mondo.

Questo documento raccoglie e rilancia un'idea che non è nuova, ma che oggi suona rivoluzionaria: costruire gli Stati Uniti d'Europa. Non per cancellare le nazioni, ma per difenderle meglio. Non per omologare, ma per unire nella diversità.

Non basta più amministrare l'esistente. Occorre visione, volontà, progetto. Occorre completare ciò che i fondatori dell'Europa iniziarono a Parigi, a Messina, a Roma. E serve farlo ora.

La frammentazione, l'inerzia e il ritorno dei nazionalismi stanno minando la credibilità dell'Unione. Le grandi sfide – dall'energia all'intelligenza artificiale, dal clima alla sicurezza – richiedono risposte continentali, non provinciali. È finito il tempo delle ambiguità. O si sceglie il coraggio dell'unione politica, o si accetta il declino. La Fondazione Luigi Einaudi è da sempre uno spazio libero dove queste idee possono maturare, confrontarsi, diventare proposta concreta. Perché la libertà, senza istituzioni che la difendano, resta un'illusione.

Resta, dunque, straordinariamente attuale l'ammonimento di Einaudi: le guerre scompariranno *“nel giorno in cui sia per sempre fuggato dal cuore e dalla mente degli uomini l'idolo immondo dello Stato sovrano”*.

Questo è il compito di una nuova generazione europea. E questo è lo spirito con cui, da sempre, lavoriamo: coltivare idee forti per riforme coraggiose.

## **Le trasformazioni istituzionali necessarie allo stato federale**

1. Eliminazione del Consiglio quale organo in cui sono rappresentati i governi pro-tempore degli Stati membri.
2. Sostituzione del Consiglio (oggi co-legislatore unitamente al Parlamento Europeo) con una seconda camera parlamentare, rappresentativa degli Stati trasformati in enti territoriali dotati di autonomia ma privi di sovranità (Stati-regioni).
3. Il sistema elettorale dovrà essere proporzionale puro per la Camera (corrispondente all'attuale PE), affinché in essa possa trovare espressione l'ideale politico dei cittadini europei, e per la Camera Alta (Senato) dovrà essere tale da rappresentare al meglio il legame tra i territori e l'Unione, in base al numero di componenti che sarà stabilito (ridotto rispetto a quello della Camera).
4. Il Parlamento (da stabilire quali competenze verranno attribuite a Camera e Senato) dovrà affiancare il potere di iniziativa legislativa, ad oggi esclusiva del governo (attuale Commissione).
5. Il governo – sovrapponibile all'attuale Commissione – sarà di emanazione parlamentare (eletto a maggioranza assoluta dalla Camera) e il suo presidente, in sede di prima indicazione, sarà il candidato più votato indicato dalle singole forze politiche al momento della presentazione delle liste.
6. La trasformazione dell'Unione in Stato federale richiede anche che l'attuale Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza cessi di essere un'istituzione autonoma rispetto alla Commissione e diventi il Ministro degli Esteri, il che implica l'affidamento delle sue responsabilità al governo (l'attuale Commissione, appunto), che ne risponde al Parlamento come per tutte le altre materie.
7. Dovrà essere istituito un bilancio comune che copra anche le spese relative al nuovo assetto istituzionale, sul quale lo Stato federale dovrà avere una competenza almeno concorrente rispetto agli Stati-regioni.
8. In particolare, la difesa sarà di competenza esclusiva del Senato. Quest'ultimo assumerà le decisioni in materia a maggioranza semplice, tranne in alcuni casi, tra tutti la dichiarazione di stato di guerra (che deve comunque essere effettuata in conformità con i principi della Carta delle Nazioni unite). In quest'ultimo caso, sarà necessaria una maggioranza qualificata (almeno i quattro quinti)
9. L'Unione assumerà la competenza sulla propria difesa (cioè la difesa degli Stati-regioni). Per assicurarla nel modo migliore possibile, potrà stipulare alleanze con altri Stati: in particolare, con il consenso di Stati Uniti e Canada succederà ai suoi Stati membri nella NATO.

## Problemi aperti

- 1) Questione della dimensione delle circoscrizioni elettorali, che attualmente sono avvertite come troppo grandi, cosicché l'elettore non si sente rappresentato. Va comunque sottolineato che circoscrizioni di dimensione ragguardevole favoriscono la proporzionalità. In ogni caso, la legge elettorale (inclusa la determinazione delle circoscrizioni) dovrà essere stabilita al livello dell'Unione e quella per il Senato (Camera Alta) dovrà essere tale da favorire un più stretto rapporto eletto-elettore, con la necessaria ponderazione.
- 2) Necessità di liste elettorali transnazionali per le elezioni della Camera.

NB: le riforme sintetizzate sono realizzabili solo con la modifica dei Trattati attuali (procedura di revisione ordinaria ex art. 48, paragrafi 2-5 TUE), o ancor meglio con l'approvazione di una vera e propria Costituzione europea, con i paesi che decideranno di aderirvi.

Va sottolineato che la trasformazione dell'Unione in Stato federale, se realizzata attraverso la modifica dei trattati attuali, richiede l'eliminazione della forma-trattati per gli strumenti istitutivi, giacché dei trattati restano "padroni" gli Stati, come testimoniato proprio dalla procedura di modifica.

## Il sogno dell'Europa

*“Solo l’unione federale potrà salvare l’Europa dalla rovina”*. Questa affermazione – che sintetizza con forza il pensiero federalista maturato nel secondo dopoguerra – riflette bene anche le convinzioni di Luigi Einaudi, che già allora indicava la necessità di costruire un’Europa unita su basi istituzionali solide. Oggi, più che mai, questa visione torna centrale. L’obiettivo che si intende perseguire è “percorrere l’ultimo miglio”, completare il processo avviato nel 1950 con la progettazione e l’istituzione della Comunità economica del carbone e dell’acciaio (CECA), trasformando l’Unione Europea in Stato federale: cioè gli Stati Uniti d’Europa.

La CECA fu il primo nucleo di un progetto di integrazione che mirava a superare i conflitti storici tra i Paesi europei attraverso la condivisione di settori strategici. La “Dichiarazione Schuman”, del 9 maggio 1950, ne definì lo spirito: un’Europa costruita attraverso realizzazioni concrete, che creassero solidarietà di fatto. Non si trattava di un semplice accordo economico, ma di un passo verso un’unità politica fondata su istituzioni comuni. Cinque anni dopo, la Conferenza di Messina rilanciò questo disegno. I rappresentanti dei sei Stati fondatori concordarono sulla necessità di ampliare l’integrazione oltre la dimensione settoriale, avviando i lavori che condussero alla nascita del Mercato comune. L’idea era chiara: costruire un’Europa capace di affrontare con strumenti condivisi le sfide della modernità.

Oggi, quel progetto si trova a un bivio. Con il Trattato di Maastricht, istitutivo dell’Unione Europea, il processo si è ampliato anche a obiettivi squisitamente politici e ha comportato, per alcuni stati aderenti all’UE, l’importante rinuncia alla sovranità monetaria (introduzione dell’Euro). L’Unione Europea ha esteso competenze e confini, ma non ha ancora completato il proprio assetto istituzionale e, soprattutto, l’integrazione effettiva tra i suoi membri. Le crisi economiche, sanitarie e migratorie degli ultimi anni hanno evidenziato limiti strutturali nella capacità decisionale e nella coesione interna. Le risposte comuni sono spesso rallentate da procedure complesse e da divergenze tra governi nazionali, ancora troppo centrali nella gestione dell’Unione. A questo si aggiunge un contesto internazionale in rapida trasformazione. L’ordine globale post-Guerra Fredda è in fase di ridefinizione. Il riemergere di potenze autoritarie, la guerra in Ucraina, l’instabilità in Medio Oriente e il sempre più aspro confronto tra Stati Uniti e Cina delineano uno scenario di crescente competizione geopolitica e possibile conflitto commerciale su scala globale. In questo quadro, l’Europa rischia di trovarsi in posizione marginale se non rafforza la propria capacità di agire in modo unitario.

Questo documento si è proposto di esplorare le condizioni per un salto di qualità nel processo d’integrazione. L’idea è quella di costruire una nuova fase, aperta a tutti gli Stati membri che intendano parteciparvi, basata su un assetto federale che rafforzi la legittimità democratica e l’efficacia delle istituzioni europee. Si tratta di dare continuità al disegno originario della CECA e della Conferenza di Messina, adattandolo alle sfide del XXI secolo. Completare l’unione politica non significa cancellare le identità nazionali, ma creare un’architettura istituzionale stabile, capace di garantire sicurezza, prosperità e peso internazionale.

## **Dal progetto originario alla possibilità di uno stato federale**

Senza una visione condivisa e strumenti istituzionali adeguati, l'Unione rischia di perdere rilevanza nello scenario globale. Per questo oggi è più urgente che mai tornare all'idea originaria: costruire una vera federazione europea. Non si tratta di cancellare le identità nazionali, ma di renderle parte di una struttura sovranazionale più democratica, stabile e capace di affrontare le sfide globali.

Il presente lavoro ha delineato un possibile percorso in questa direzione. Partendo dal riconoscimento dei limiti del metodo intergovernativo, ha esplorato le potenzialità offerte dagli strumenti attuali dei Trattati per consentire a un nucleo di Paesi volenterosi di avanzare. Tuttavia, proprio l'esperienza dimostra che, senza una vera volontà politica, anche questi strumenti possono rivelarsi insufficienti. Per questo motivo, dall'analisi è emersa la via alternativa, rispetto agli strumenti di integrazione differenziata disponibili nel quadro dell'ordinamento giuridico dell'unione, costituita dalla stipulazione di nuovi trattati a margine, capaci di istituire un nucleo federale europeo. Seguendo l'esempio del MES o del Fiscal Compact, questi accordi potrebbero gettare le basi per una nuova architettura istituzionale, aperta all'adesione progressiva degli altri Stati membri. Un Parlamento bicamerale, un governo federale responsabile, una difesa comune e un bilancio autonomo rappresenterebbero i pilastri di questa nuova fase.

Non si tratta semplicemente di riformare l'esistente, ma di completare l'opera dei padri fondatori, restituendo all'Europa la capacità di agire, proteggere e guidare. Il progetto federale europeo appare oggi come una necessità storica. È il passo decisivo per trasformare l'Unione da costruzione incompleta a piena comunità di destino, garantendo libertà, sicurezza e voce nel mondo ai popoli europei.

## **EUROPE BETWEEN POSSIBLE DEFENSE AND NECESSARY DREAM**

With the scientific contribution of

Emanuela Pistoia, Professor of European Union law

Francesco Celentano, Researcher in International law

We formally acknowledge the valuable contribution of Pietro Zanardi

## 1.

### THE POSSIBLE DEFENSE

*by Andrea Cangini*

The notion that Europe must endow itself with a political identity—one capable of underpinning a common Defence structure yet to be realised—is now widely accepted. This view reverberates from parliamentary debates to television talk shows, circulates freely across social media platforms, and even surfaces in casual barroom conversations. Encouraging, indeed. Just as Vladimir Putin has revived NATO’s relevance, Donald Trump appears to be inadvertently energising the European project. Political theorists refer to this as the “heterogenesis of ends”: when actions yield consequences diametrically opposed to their original intent.

In this light, it is heartening—indeed, crucial—that the urgency for a European Defence, understood as the first concrete move towards a politically unified Europe, has become a matter of common sense. Less encouraging, however, is the fact that this far-reaching objective, once declared, is rarely accompanied by a credible plan of action. At best, we hear vague calls for a “reform of the European Treaties,” as though it were realistic to expect all 27 Member States to unanimously embark on such a process. Idealistic, certainly—but far from plausible. Imagine, for example, a whomever Viktor Orbán not exercising his veto to appease a figure like Vladimir Putin, whose interests lie in keeping Europe fragmented and weak.

What, then, is to be done? This short paper—closer to a policy memo than an essay—seeks to offer a concrete answer. It articulates a proposal for those of us, including the Luigi Einaudi Foundation, who firmly believe that the future of freedom and development in Italy—and, more broadly, across the Old Continent’s nation-states—depends on the emergence of a politically and institutionally united Europe. A Europe capable of formulating a shared foreign policy because it is anchored in a common Defence policy. This is hardly a novel proposition: Luigi Einaudi himself was already theorising along these lines at the close of the 19th century, more than four decades before the Ventotene Manifesto.

We began by examining the European Treaties, then we consulted a range of experts for interpretation. We contrasted opposing views to eventually chose a course of action. In doing so, we adopted Einaudi’s celebrated method: to know, to debate, and only then, to decide. So, we concluded that the only viable route to achieving a common Defence lies in the establishment of “Side Agreements”. In practical terms, this means intergovernmental political agreements among a core group of willing Member States—ideally and realistically including France, Germany, Italy, Spain, Poland and the Baltic nations. These would follow the precedent set by the Fiscal Compact, which bypassed British obstruction at the time. A similar dynamic underpinned the adoption of the single currency: then as now, it was taken for granted that those unwilling or unable to join from the outset could eventually follow.

Naturally, such a path raises concerns—French dominance due to its nuclear capability, for instance, or the democratic legitimacy of Defence decisions made by a limited coalition of the European willing. Yet these are not insurmountable challenges; they could be met with pragmatism and political resolve. The kind of pragmatism and resolve European leaders have

avoided for far too long, remaining instead in a kind of strategic infancy—delegating to a sort of American “mother” the security of their borders and of their freedom.

Well, that era is gone. Long ago.

The transatlantic alliance between Europe and the United States was born and grew out of the shared ethics of liberty to face the impending political and military threat from the Soviet Union. Following the fall of the Berlin Wall in 1989 and the dissolution of USSR in 1992, the bond began to loosen, almost organically. U.S. institutions phased out their role in buttressing European democracies; the Pentagon gradually began cutting Defence expenditures earmarked for Europe; and the State Department started plans for global disengagement.

The process was momentarily frozen in 2001 with the rise of the new global enemy: jihadist terrorism. But as the threat of ISIS waned, Washington’s disengagement resumed—alongside increasing pressure on European allies to shoulder their own Defence responsibilities.

A critical turning point occurred in 2011 during the intervention in Libya. President Barack Obama, reluctant to lead military operations, openly advocated for “leading from behind,” pushing France and the United Kingdom to assume primary responsibility for the military action. The message was clear: Europe had to learn to defend itself and manage crises autonomously from the United States. Later, in a 2016 interview with *The Atlantic*, Obama sharply criticised European allies as “free riders” on the scrounge for American protection. He urged NATO members to honour the 2% of GDP Defence spending target as provided in the agreements set by the alliance.

Donald Trump, then, was not the first US president to raise the issue of military expense. He simply voiced it more bluntly. In May 2017, he accused 23 of 28 NATO countries of failing to meet their funding obligations, accusing them of taking over American protection. This was one of the most tense moments between Washington and Europe. In July 2018, always during a NATO summit, Trump threatened a U.S. withdrawal from NATO unless members doubled their Defence spending to 4% of GDP.

Even liberal President Joe Biden maintained this line. His 2021 decision to withdraw American forces from Afghanistan was taken with no consultation with European allies. “The United States cannot continue fighting endless wars to build others’ nations,” he declared. Then, following Russia’s invasion of Ukraine in February 2022, Biden redoubled pressure on Europe insisting it had to “do more” both within NATO as well as through independent channels. Speaking at the G7, he remarked: “European security cannot rely on the United States forever,” and called for tangible progress toward “strategic autonomy.”

Taken together, these developments make one fact abundantly clear: regardless of the rhetorical style of the sitting president, U.S. disengagement from Europe is no Trumpian eccentricity. For nearly two decades, it has been the prevailing direction of American foreign policy. Trump only made it overly explicit. It is therefore no longer possible to act as though nothing is changing. The transatlantic umbilical cord that bound Europe and America for eighty years has been unmistakably severed. Europe must accept this new reality and embrace the responsibility of political adulthood by paving the way towards genuine military self-reliance. Should not this happen, Europe’s individual nation-states will eventually face a stark choice: which resurgent authoritarian empire to submit to. A fate we must categorically reject.

Just as the drive for individual security gave birth to the modern state, so too will the drive for national security—through a common Defence—bring about a federal Europe.

## The Establishment of Common Defence and Political Constraints

Under the current Treaty on European Union (TEU), the EU does not possess an explicit competence to defend its Member States against armed aggression. However, there are two crucial legal provisions that lay the groundwork for progressive integration in this area:

1. Article 42(2) TEU grants the Union the authority to gradually develop a common Defence policy—a process already underway over the last few years;
2. More specifically, within the framework of the development of a common defense policy, the European Council may decide to move towards the establishment of a common Defence under a unanimous vote (*ibidem*).

In light of the current geopolitical climate—marked, on one side, by the threat posed by the Russian Federation, particularly to certain EU Member States, and on the other, by the growing reluctance of the United States to shoulder European security responsibilities within NATO—the need for a common European Defence becomes more pressing and could be implemented before the full federalisation of the Union. That said, it must be clearly acknowledged: until the "European dream" of full political union is realised, the kind of Defence structure we envision—and will elaborate below—will complement, rather than supplant, national Defence capabilities.

Yet, within the current legal and institutional framework, initiating a truly common EU Defence remains highly problematic due to:

1. Certain national governments are unwilling to engage;
2. Any decision to launch a common Defence rests on unanimous agreement in the European Council. However, the positions of Member States on this issue vary widely. In some cases—most notably Hungary under Viktor Orbán—governments are even politically aligned with the Russian federation
3. An effective common Defence presupposes a robust foreign policy which at the moment can not exist since it is still largely in the hands of the European Council and the Council of the EU, both of which operate almost exclusively on the basis of unanimity. This mechanism becomes unworkable in the most controversial situations when strategic priorities and political worldviews diverge.

Therefore, it becomes imperative how to construct a shared European Defence that bypasses the need for unanimity.

# Establishing Common Defence Through Differentiated Integration

INSTRUMENTS	ADVANTAGES	CRITICALITIES
SIDE AGREEMENTS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• THEY ALLOW GROUPS OF MEMBER STATES TO COOPERATE ON SPECIFIC TOPICS (SUCH AS DEFENSE) WHILE AVOIDING THE UNANIMITY BLOCK NEEDED TO INITIATE COMMON DEFENCE UNDER ART.42 TEU, AS WELL AS FOR THE AUTHORISATION OF ENHANCED COOPERATION ON CFSP TOPICS.</li> <li>• THEY CAN INCLUDE THIRD EU STATES</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• THEY ARE NOT PART OF THE EU LEGAL SYSTEM, SO THE COMMON DEFENCE ESTABLISHED WOULD NOT FORMALLY BE "OF THE UNION" BUT OF SOME EU MEMBER STATES.</li> <li>• THEY CANNOT CONTRADICT EU SECONDARY LAW OR THE FOUNDING TREATIES.</li> <li>• RISK OF CREATING PARALLEL STRUCTURES TO EU.</li> </ul>
EUROPEAN COUNCIL DECISION CONCERNING CERTAIN MEMBER STATES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IT ALLOWS A RESTRICTED GROUP OF MEMBER STATES TO MOVE FORWARD IN DEFENCE COOPERATION EVEN IF OTHERS ARE NOT READY.</li> <li>• IT OVERCOMES DEADLOCK DUE TO DISAGREEMENTS BETWEEN ALL STATES, WHILE REQUIRING INITIAL UNANIMITY FOR THE ESTABLISHMENT OF COMMON DEFENCE.</li> <li>• THERE IS NO NEED TO AMEND THE TREATIES OR INITIATE RATIFICATION PROCEDURES, UNLIKE WHAT WOULD BE REQUIRED FOR THE INCLUSION OF A PROTOCOL TO THE FOUNDING TREATIES.</li> <li>• THE EUROPEAN COUNCIL DEFINES THE DECISION-MAKING MECHANISMS AND MAY ESTABLISH THE BODIES NECESSARY FOR THE FUNCTIONING OF THE COMMON DEFENCE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UNANIMOUS APPROVAL BY ALL MEMBER STATES CAN STILL BE A SIGNIFICANT POLITICAL STUMBLING BLOCK.</li> <li>• THE PARTICIPATION LIMITED TO SOME MEMBER STATES MAY CREATE FRAGMENTATION WITHIN THE EU.</li> <li>• THE ABSENCE OF RATIFICATION PROCEDURES MAY REDUCE THE INVOLVEMENT OF NATIONAL PARLIAMENTS AND THUS THE DEMOCRATIC LEGITIMACY OF THE PROCESS.</li> </ul>
PESCO (PERMANENT STRUCTURED COOPERATION)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ALREADY OPERATIONAL ON ACTUAL PROJECTS.</li> <li>• STARTED BY QUALIFIED MAJORITY DECISION.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ANY STATE CAN UNILATERALLY WITHDRAW FROM IT AT ANY TIME AND WITHOUT HAVING TO PROVIDE JUSTIFICATION, THUS ALSO FOR INTERNAL POLITICAL REASONS.</li> <li>• WHILE COMMON MILITARY CONTINGENTS MAY BE DEPLOYED, THEIR ACTUAL AND FACTUAL USE FOR DEFENCE PURPOSES REQUIRES A UNANIMOUS DECISION OF THE EUROPEAN COUNCIL UNDER ARTICLE 42 TUE.</li> </ul>
DIFFERENTIATED INTEGRATION IN THE FOUNDING TREATIES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CREATION OF A TRUE COMMON EU DEFENCE (WITH THE EURO-OR SCHENGEN-LIKE MECHANISM).</li> <li>• THE PROTOCOL CAN ESTABLISH AD HOC VOTING RULES, ALSO DEPARTING FROM THE FOUNDING TREATIES.</li> <li>• BASED ON THE PATTERN CREATED FOR THE PROTOCOLS ON PARTICIPATION TO THE SINGLE CURRENCY OR TO SCHENGEN AND THE PROTOCOL ON DENMARK, NON-PARTICIPATING STATES CAN JOIN BY UNILATERAL DECLARATION.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• NECESSARY TREATY AMENDMENT UNDER ART. 48 TEU (ORDINARY REVISION).</li> <li>• RATIFICATION BY ALL STATES ACCORDING TO NATIONAL CONSTITUTIONAL LAW REQUIRED.</li> </ul>
ENHANCED COOPERATION	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IT FOSTERS EU INTEGRATION THROUGH THE EXERCISE OF RESPONSIBILITIES FALLING UNDER ITS SCOPE, WITH AN IMPACT ON A LIMITED GROUP OF MEMBER STATES (AT LEAST NINE).</li> <li>• ONCE INITIATED, DECISIONS UNDER THE SCOPE OF ENHANCED COOPERATION ARE TAKEN WITHOUT THE INVOLVEMENT OF THE NON-MEMBER STATES, THUS BYPASSING THE UNANIMITY RULE IN THE COUNCIL (WHICH ALWAYS APPLIES IN CFSP).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IT REQUIRES UNANIMITY OF THE COUNCIL FOR INITIAL AUTHORISATION IN THE AREA OF FOREIGN AND SECURITY POLICY (THE DECISION TO ESTABLISH COMMON DEFENCE FALLS UNDER THIS AREA).</li> <li>• RISK OF FRAGMENTATION BETWEEN PARTICIPATING AND NON-PARTICIPATING STATES.</li> <li>• IT IS NOT A FOREGONE CONCLUSION THAT ENHANCED COOPERATION CAN BE USED IN THIS AREA (I.E. WITH REGARD TO THE DECISION OF THE EUROPEAN COUNCIL UNDER ARTICLE 42 TEU, WHICH WOULD NOT REQUIRE UNANIMITY OF ALL MEMBER STATES, BUT ONLY OF THE PARTICIPANTS IN THE ENHANCED COOPERATION).</li> </ul>

## The Limits of Passerelle Clauses

The passerelle clauses in the EU Treaties provide a mechanism for adapting institutional procedures without triggering a full Treaty revision under Article 48 (ordinary revision procedure —which would require unanimous ratification by all Member States)

Of particular relevance here is the passerelle clause that allows for a modification in the Council's decision-making process from unanimity to qualified majority (Article 31(3) TEU). However, this mechanism is explicitly inapplicable to decisions with Defence implications, as clarified in Article 31(4) TEU.

Perplexity and objections to a common Defence architecture limited to a subset of Member States are legitimate.

However, it should be considered that a partial common defense would only represent a transitional step, a necessary acceleration to kick off change: a useful tool to fill the gap between the current cooperation and a full political union. Inequalities that may arise in this intermediary stage - in terms of responsibilities, risks and benefits - are not an end *per se*, but a leverage to head towards a greater awareness of the need for sharing and solidarity. Through a shared management of Defence, even though this run could be imperfect at its first stage, this can represent a thrust towards a full integration.

Such requirement to overcome national divisions highlights the real challenge: the European dream.

## 2.

### THE NECESSARY DREAM

*by Giuseppe Benedetto*

Those familiar with the history of the Luigi Einaudi Foundation, and with the thought of President Einaudi himself, will know that the idea of a federal Europe is far from an academic abstraction. It is, and always has been, a political struggle — a battle for freedom.

In the aftermath of war, Luigi Einaudi had already grasped what many today wilfully ignore: without shared institutions, Europe is condemned to irrelevance. The founding fathers recognised this truth and had the moral clarity to state it openly.

Today, the European Union stands at a historic crossroads. It must either evolve into a genuine federation — with a sovereign Parliament, an accountable executive, and a common Defence — or remain a fragile economic giant, vulnerable to the rise of authoritarian powers across the globe.

This paper does not introduce a new idea. Rather, it revives and reaffirms one which sounds today as revolutionary: the creation of the United States of Europe. Not to extinguish national identities, but to defend them more effectively. Not to impose uniformity, but to unite through diversity.

It is no longer sufficient to merely manage the *status quo*. What is needed is vision, resolve, and a roadmap. We must bring to completion the work begun by the founding fathers in Paris, Messina, and Rome — and we must do now.

Fragmentation, paralysis, and the resurgence of nationalism are eroding the Union's credibility. The great challenges of our time — from energy and artificial intelligence to climate change and security — demand continental solutions, not parochial ones.

The age of equivocation is over. Either we embrace the courage of political union, or we resign ourselves to decline. The Luigi Einaudi Foundation has long served as a free and open forum where such ideas can surface and be challenged to mature into concrete proposals. For freedom, without institutions to safeguard it, is merely an illusion.

Einaudi's warning delivered decades ago retains its profound relevance today: wars will cease “on the day when the filthy idol of the sovereign State is forever banished from the hearts and minds of men.”

This is the calling of a new European generation. And it is in this spirit that we continue our work: cultivating strong ideas in service of courageous reform.

## **The Institutional Transformations Necessary for the Federal State**

1. Abolition of the Council as a Body of pro-tempore Governmental Representation
2. Replacement of the Council (currently co-legislator with the EU Parliament) with a second parliamentary chamber, representing Member States, reconceived as territorial entities endowed with autonomous powers but no longer sovereign in the traditional sense (State-regions).
3. The electoral system should be entirely proportional for the Lower House (corresponding to today's EU Parliament), ensuring that the full spectrum of European citizens' political convictions finds authentic expression. As for the Upper chamber (Senate), its electoral mechanism should be designed to most effectively reflect the connection between the territories and the Union, based on the number of the members to be established (reduced in comparison to the Chamber).
4. Even-though it remains to be defined how legislative powers will be distributed between the two chambers, the Parliament shall support the power of legislative initiative, currently the exclusive prerogative of the government (the European Commission).
5. The federal executive — in continuity with the current European Commission — would be formed through a parliamentary process. It would be elected by an absolute majority of the Chamber, with its President nominated in first instance as the lead candidate of the most voted political force at the time of the election.
6. The current High Representative for Foreign Affairs and Security Policy would cease to function as an independent institutional figure vis-à-vis the Commission and would instead become the Union's Minister for Foreign Affairs. This portfolio would be fully integrated into the federal executive — the reformed Commission — which would be answerable to Parliament, as it is in all other matters of governance.
7. A unified budget would be established to support the new institutional architecture. This federal budget would fall under the shared competence of the Union and the State-regions.
8. Defence matters would fall within the exclusive competence of the Senate. Decisions in this area would be taken by a simple majority, except in extraordinary cases — notably, the declaration of war — which would require a qualified majority (no less than 80% of the members), in accordance with the principles of the United Nations Charter.
9. The Union would assume full responsibility for the collective Defence of its State-regions. To this end, it would have the power to conclude Defence alliances with other international players. Notably, with the consent of the United States and Canada, the Union would assume the role of its constituent States within NATO.

## Open Issues

1. A recurring concern relates to the perceived excessive size of current electoral districts, which can diminish the voter's sense of representation. It should be noted, however, that larger constituencies tend to support greater proportionality in electoral outcomes. In any case, the entire framework of electoral law — including the definition of constituencies — must be established at the Union level. In particular, the electoral system for the Senate (Upper Chamber) should be designed to foster a closer and more direct relationship between representatives and their electorates, subject to the necessary proportional weighting.
2. Need to introduce transnational lists for elections to the Chamber.

Note: The reforms outlined above can only be implemented through a revision of the current Treaties, following the ordinary procedure provided under Article 48, paragraphs 2–5, of the Treaty on European Union. Or even better, through the adoption of an actual European Constitution ratified by those countries choosing to participate.

It must be underlined that transforming the Union into a federal state — if attempted through treaty amendment alone — necessarily implies abandoning the treaty-based logic for institutional instruments since the Member States remain their ultimate custodians, as is evident from the revision process itself.

## The Dream of Europe

“*Only a federal union can save Europe from ruin*”. This powerful assertion encapsulates the federalist thinking that emerged in the aftermath of the Second World War. It also accurately reflects the convictions of Luigi Einaudi. Even then, Einaudi recognised the necessity of constructing a united Europe on firm institutional foundations. Today, more than ever, that vision has regained urgent relevance. The objective now must be to “complete the last mile”: bring to fulfillment the process initiated in 1950 with the design and establishment of the European Coal and Steel Community (ECSC), and transform the current European Union into a Federal State — in essence, the United States of Europe.

The ECSC marked the first institutional nucleus of a broader integration project, designed to transcend the historical animosities that had long divided European nations, in favour of sharing strategic sectors. Its founding spirit was set out in the Schuman Declaration of 9 May 1950, which envisioned a Europe built through concrete achievements that would engender a *de facto* solidarity. This was never intended as a mere economic accord; it was a deliberate step toward political unity underpinned by shared institutions. Five years later, the Messina Conference relaunched such vision. The representatives of the six founding states acknowledged the imperative to expand integration beyond sectoral confines, setting in motion the work that would lead to the creation of the Common Market. The strategic aim was clear: equip Europe with collective instruments to confront the challenges of modernity. Today, that project is standing at a decisive crossroads. The Maastricht Treaty, which formally established the European Union, marked a leap towards explicitly political aims when it required, for many Member States, the significant surrender of monetary sovereignty through the introduction of the Euro. While the Union has extended its powers and geographic scope, it has yet to consolidate its institutional architecture and, above all, achieve meaningful political integration among its members. Recent crises — economic, health-related, migratory — have highlighted the structural weaknesses of the current system, particularly in terms of decision-making efficiency and internal cohesion. Collective responses are frequently hampered by labyrinthine procedures and persistent divergence among national governments, which remain overly dominant in the governance of the Union. This internal fragility is supplemented by a fast-forward international context. The post-Cold War global order is undergoing fundamental transformation. The resurgence of authoritarian powers, the war in Ukraine, persistent instability across the Middle East, and the sharpening rivalry between the United States and China all point to a world entering a new era of geopolitical competition and potential global trade conflict. In such a climate, Europe risks strategic marginalisation if it does not urgently reinforce its capacity to act with unity and purpose.

This paper intended to explore the conditions for a qualitative leap in the integration process. The idea is to build a new phase, open to all Member States that wish to participate, based on a federal structure that strengthens the democratic legitimacy and effectiveness of European institutions. It is about giving continuity to the original design of the ECSC and the Messina Conference, adapting it to the challenges of the 21st century. Fulfilling political union does not mean erasing national identities, but creating a stable institutional architecture, capable of guaranteeing security, prosperity and international relevance.

## **From the Original Project to the Possibility of a Federal State**

Without a shared vision and adequate institutional tools to implement it, the European Union risks fading into irrelevance on the global scenario. This is why, now more than ever, it is imperative to return to the foundational ideal: the construction of a true European federation. This is not about erasing national identities, but rather about embedding them within a more democratic and stable supranational framework — one capable of confronting the global challenge.

This paper has outlined a viable path in that direction. Beginning with a recognition of the limitations inherent in the intergovernmental method, it has examined the scope offered by the existing Treaties for a coalition of willing Member States to forge ahead. Yet experience itself demonstrates that, in lack of genuine political will, even the most well-crafted legal instruments are likely to fall short. For this reason, this analysis has also outlined an alternative route divergent from the instruments of differentiated integration provided by the Union's political framework, that is the conclusion of new side agreements, designed to establish a federal core within Europe. In the spirit of precedents such as the European Stability Mechanism (ESM) and the Fiscal Compact, these agreements could serve as the legal and institutional foundation for a renewed political architecture — one deliberately conceived to allow for the gradual accession of other Member States over time. Such a structure would rest on four essential pillars: a bicameral federal Parliament, a government responsible to that Parliament, a common Defence policy, and a sovereign budget.

These elements would mark not merely a reform of the status quo, but the culmination of the vision set in motion by the founding fathers — restoring to Europe the capacity to act, to protect and guide. The European federal project has become a historical necessity. It is the critical step required to transform the Union from an incomplete edifice into a true community of destiny — one that secures freedom, security, and gives one voice to the peoples of Europe.



FONDAZIONE<sup>ETS</sup>  
LUIGI EINAUDI  
PER STUDI DI POLITICA  
ECONOMIA E STORIA

