

La Conferenza intergovernativa riunita a Bruxelles a metà dicembre si è rivelata incapace di trovare un accordo sulla bozza di Trattato-Costituzione preparato dalla Convenzione europea. Nel commentare il fallimento, così com'era avvenuto dopo il Consiglio europeo di Nizza nel 2000, molti hanno criticato il prevalere delle posizioni nazionali sull'interesse comune europeo e la sempre più chiara incapacità delle conferenze intergovernative di trovare un accordo per riformare l'Unione europea. Il fallimento di Bruxelles offre però delle lezioni più profonde, che chi è impegnato per l'unificazione politica dell'Europa deve saper cogliere, se non si vuole rassegnare ad una serie infinita di fallimenti e ad assistere alla lenta agonia dell'Europa.

A Bruxelles non c'è stato nessuno scontro tra paesi supposti nazionalisti (in questo caso la Spagna e la Polonia, che difendevano il sistema di voto di Nizza) e paesi supposti federalisti (tutti gli altri). L'Unione degli uni non sarebbe stata in realtà molto diversa dall'Unione degli altri: con un sistema di voto con l'altro, la bozza di Costituzione (ulteriormente indebolita rispetto alla già debole proposta della Convenzione) avrebbe mantenuto l'Unione prevalentemente intergovernativa, senza governo (perché la Commissione non sarebbe comunque diventata un governo democratico e sovranazionale), senza ulteriori poteri (perché la politica estera e di difesa e la politica fiscale sarebbero rimaste nelle mani dei governi nazionali) e senza democrazia (perché il Parlamento europeo sarebbe rimasto ininfluenza sulle grandi scelte della politica europea come lo è oggi).

Il fallimento di Bruxelles non segna tanto il fallimento del metodo intergovernativo quanto in realtà il fallimento dell'Unione tout court. La Conferenza intergovernativa, e il dibattito che l'hanno preceduta, hanno soltanto messo a nudo che l'Unione di oggi – o, meglio, i 25 Stati membri dell'Unione di oggi – non hanno più una visione condivisa del proprio passato (l'unità dell'Europa come risposta al problema storico del nazionalismo, della pace e della guerra in Europa), né del proprio presente (il ruolo geo-politico dell'Europa e il suo rapporto con gli Stati Uniti, come dimostrato nella crisi con l'Iraq), né del proprio futuro (se l'Unione debba evolvere verso una *federazione* o rimanere un'Unione di Stati nazionali sovrani, più o meno integrati in certi settori, o addirittura fare dei passi indietro). Si tratta di una situazione che il cambiamento di governo in qualche paese o il mutare degli eventi internazionali può di volta in volta rendere più o meno evidente, ma che è in realtà ormai profondamente strutturale. In questo senso l'Unione europea è oggi non più il quadro che permette l'unità politica dell'Europa, ancorché graduale, ma il quadro politico e istituzionale che permette di mantenere l'Europa divisa in Stati nazionali, dietro la maschera dell'integrazione economica, delle istituzioni europee, delle elezioni europee, del rituale dei vertici, della retorica pro-europea dei partiti.

Il supposto successo della Convenzione contrapposto al fallimento della Conferenza intergovernativa è in realtà solo apparente. La verità è che la Convenzione ha fallito nel tentativo di dare all'Europa una pur debole Costituzione mentre i governi nazionali hanno avuto successo nel mantenere l'Unione divisa. Il destino della

>>>> p. 3

SOMMARIO

Editoriale

Dopo la Convenzione, oltre l'Unione per combattere l'agonia dell'Europa
Paolo Vacca 1

Commenti

Europeismo e federalismo europeo: due prospettive divergenti
Claudio Bascapé 2

Europa: finti successi e reali fallimenti
Luisa Trumellini 4

Ripartire dai Sei
Comunicato stampa del Comitato per lo Stato federale europeo 5

L'economia europea: senza cavallo e senza cavaliere
Matteo Marioni 6

La difesa europea tra illusioni e realtà
Federico Butti 7

"E se alle parole seguono i fatti"
Altiero Spinelli, Europa federata 1951 8



Europeismo e federalismo europeo: due prospettive divergenti

Il futuro dell'Europa a ventacinque

I fatti, le cose impongono oggi di tornare con chiarezza a una distinzione classica, solitamente ignorata dal dibattito politico: quella tra europeisti e federalisti europei. Perché i fatti, le cose spingono oggi questi due soggetti politici verso mete diverse. Purtroppo le parole che girano confondono più che aiutano. Ma la distinzione c'è, si impone, e i federalisti devono rendersene ben conto se vogliono assolvere il loro compito di avanguardia capace di indicare, come in passato, mete difficili ma necessarie.

La divergenza è negli obiettivi e nell'orizzonte in cui ci si colloca. Per gli europeisti – che ormai dovremmo chiamare “unionisti” – tutto va visto nell'ottica delle istituzioni dell'Unione, dei ventacinque Stati, dei trattati e della bozza di “costituzione” proposta dalla Convenzione. Il loro obiettivo è dunque innanzitutto l'approvazione della “costituzione” (le virgolette sono d'obbligo), possibilmente nel testo originale o meglio ancora (ma con poche illusioni) in una forma ritoccata in senso meno intergovernativo e più comunitario. Una parte dello schieramento europeista si ferma qui. Essa vede, giustamente, le grandi sfide e opportunità poste dall'integrazione fra Ovest ed Est del continente e ritiene che ci si debba concentrare solo su questo e che un'eventuale “avanguardia” di Stati più strettamente uniti non sia possibile e nemmeno opportuna. Un'altra parte degli europeisti invece si rende conto che il quadro dei ventacinque non consente avanzamenti verso una vera unità, e perciò punta, sempre nell'ambito dei trattati, ad una “Europa a due velocità” attraverso i meccanismi delle “cooperazioni rafforzate” previste dal trattato di Nizza, o, meglio, delle “cooperazioni strutturate”

definite dalla bozza di “costituzione”.

Teoricamente, questa parte più avanzata dello schieramento europeista, che include molti politici di vari paesi fra cui Ciampi e Prodi, condivide con i federalisti l'obiettivo della federazione. Ma solo teoricamente, e nella massima confusione di idee e di parole. Come quando si confonde bellamente “comunitario” con “federale”, generando nell'opinione pubblica un grossolano equivoco.

C'è possibile conciliazione fra questi vari orientamenti attuali dell'europeismo e una autentica linea federalista? Noi non neghiamo affatto l'importanza dell'Unione, ma vediamo la sua fragilità e il rischio che arretri e si riduca ad area di libero scambio. Riteniamo positivo il ricongiungimento con l'Est; ma vediamo realisticamente che il quadro dei ventacinque non può produrre di più di quella “costituzione” con cui si fa qualche passo avanti e qualche passo indietro: è un quadro che non offre né oggi né domani alcuna possibilità di tornare al progetto iniziale dei Sei fondatori, l'unità federale. Per noi è chiaro che l'Europa avrà unità politica solo se diventerà Stato. E che questo richiede un enorme, coraggioso trasferimento di poteri. Una scelta difficile, rivoluzionaria, possibile solo cominciando da un ristretto nucleo di Stati che abbiano a lungo maturato e consolidato la loro integrazione. Ma vediamo da vicino due punti sui quali l'europeismo non ha chiarezza.

“Comunitario” e “federale”: una confusione pericolosa

Il livello “comunitario” delle istituzioni europee rappresenta certamente, rispetto al livello intergovernativo, quello più orientato verso un sistema federale. Ma *non* è federale. È il prodotto di un com-

promesso con cui gli Stati, che ancora detengono quel tanto di sovranità che la realtà mondiale lascia loro, approvano di comune accordo un complesso di norme e delegano a organi sovranazionali – Commissione e Corte di giustizia – di vigilare nell'interesse di tutti sull'applicazione di tali norme, dotandoli di poteri di sanzione (che a volte saltano davanti al potere effettivo degli Stati, vedi Patto di stabilità) ma non di poteri sovrani. L'unica sovranità ceduta è quella monetaria. Ebbene: nonostante l'evidente distanza fra “comunitario” e “federale”, c'è chi li confonde sistematicamente; qualcuno forse volutamente. Sconcertante, ad esempio, il discorso tenuto il 25 novembre scorso all'Università Humboldt di Berlino da un uomo di punta dell'europeismo, il premier belga Verhofstadt, là dove ha dichiarato che *“il modello dell'Europa federale è anche conosciuto come modello comunitario”* (sic!) ...e poi avanti a ruota libera su questo equivoco. (Vengono in mente le ben diverse parole di Fischer nel maggio 2000, nella medesima Università berlinese, quando propose il salto federale e la nascita di un nucleo di Stati pionieri...ma ora Fischer che fa?).

“Cooperazioni strutturate”

E' innegabile che questa formula, definita dalla bozza di “costituzione”, offra possibilità più ampie di quelle offerte dal trattato di Nizza a gruppi di Stati che vogliono raggiungere una maggiore integrazione in alcuni settori. Ma essa non consente affatto uno sviluppo in senso federale. Anzi, lo rende più difficile. Certamente non consente di porre in atto una nuova statualità, ma solo – appunto – “cooperazioni” fra Stati sovrani. Può condurre a una rete di alleanze asimmetriche e incrociate, de-

stinate a creare tensioni e contrapposizioni, e comunque a rendere difficile il formarsi di un preciso nucleo rifondatore. Si presta a intese operative fra paesi che hanno linee divergenti sulla costruzione europea e sulla politica internazionale, creando nuclei che per la loro stessa composizione non possono avere alcuno sviluppo federalista: come si sta puntualmente verificando nel campo della difesa, ove si delinea la

<<<< da p. 1

bozza di Costituzione ricorda che *nemo dat quod non habet*: la Convenzione non poteva disporre di un potere che non possiede. Essa non poteva elaborare una Costituzione per fare dell'Unione una federazione (che oggi la maggioranza dei paesi dell'Unione non vuole), ma poteva al massimo tentare di dare una Costituzione all'Unione divisa di oggi, come ha fatto, senza però essere poi capace di ottenere il consenso dei governi. **La realtà è che l'Unione si trova oggi davanti non a un problema di metodo (intergovernativo contrapposto a convenzionale/costituzionale) per unire l'Europa, ma prima di tutto davanti a un problema di quadro nel quale l'Europa si possa unire.** Con un metodo o con un altro non si può trasformare un'Unione strutturalmente divisa in una federazione: nel quadro dell'Unione non solo i paesi contrari mantengono un potere d'interdizione praticamente insormontabile, ma la stessa volontà dei paesi potenzialmente favorevoli non emerge, si disperde davanti alle difficoltà, cede al compromesso, ripiega al massimo sul tentativo di dar vita a uno o più direttori per cercare di governare questo o quel settore.

Alcuni ritengono che dopo Bruxelles il processo di unificazione europea possa essere rilanciato facendo perno sulla richiesta che (a) la bozza di Costituzione sia approvata al più presto da quei paesi che lo vogliono; (b) i partiti europei si impegnino per fare delle elezioni europee il momento della scelta del Presidente della Commissione per accelerare la trasformazione della Commissione in un governo europeo; e (c) il prossimo Parlamento europeo avvii un'iniziativa per convocare al più

cooperazione di Germania e Francia con la Gran Bretagna.

Conclusione

Ognuno deve fare la sua parte. Tocca ai federalisti indicare l'obiettivo vero: la statualità. Porre il problema duro del trasferimento di potere. Indicare la strada del patto federale fra un nucleo di Stati e della convocazione di una Costituente di questo nucleo. Se i federalisti sono fedeli al loro compito, la parte migliore dell'euro-

presto una nuova Convenzione con un mandato costituente. Se le considerazioni fatte finora sono fondate, nulla di tutto ciò accadrà. Scelte di rottura sono possibili solo sui grandi disegni, non certo su una bozza di Costituzione ormai svuotata. Alla resa dei conti, nessun paese oggi romperebbe l'Unione sulla scelta tra la bozza di Costituzione così com'è e come lo sarebbe senza il punto conteso del sistema di voto. La riluttanza subito dichiarata da Italia e Lussemburgo è un segno chiaro. E se anche mai questa volontà ci fosse in alcuni paesi, la Costituzione europea nei fatti intende modificare Trattati esistenti e potrà quindi essere approvata solo se tutti i governi degli Stati membri dell'Unione la sottoscriveranno (anche se poi la successiva ratifica potrebbe essere non unanime). Se un accordo nei prossimi mesi ci sarà, questo sarà unanime e sarà su una Costituzione ulteriormente svuotata. Quanto alle imminenti elezioni europee, esse rischiano di essere poco più di una rappresentazione: partiti europei che non sono veri partiti (ma la somma di partiti nazionali con pochissime posizioni condivise) chiedono sulla base di un programma che non è un vero programma (perché non c'è nessun governo che lo possa attuare) un voto per un parlamento che non è un parlamento (perché non esprime un governo né una politica). Infine, quanto alla possibilità di una nuova Convenzione costituente, è ormai solo questione di bon senso capire che un *mandato costituente* è possibile solo tra paesi che hanno deciso, almeno potenzialmente, di *costituire* qualcosa, non tra paesi che hanno incompatibili visioni sul proprio futuro. Ogni nuova Convenzione nascerebbe e morirebbe nelle stesse contraddi-

peismo potrà cogliere la forza e la lucidità del loro progetto rivoluzionario e seguirli, facendo da cerniera con la classe politica. E si creerà un vasto fronte capace di influire sulle scelte degli Stati. Se no, no. Parafrasando i Vangeli, i federalisti sono il sale della costruzione europea: "ma se il sale perde il suo sapore...".

Claudio Bascapé

zioni della prima.

Esiste un'alternativa? E' drammaticamente possibile che la risposta sia no. E' possibile che l'annacquamento dell'Unione, le differenti visioni tra i governi, la fiacchezza delle classi politiche, il torpore dei cittadini, e in fondo il relativo benessere dell'Europa, siano tali che nessuno capisca più la necessità, e la possibilità, di creare una Federazione europea. Ma se esiste un pur debole speranza che l'unificazione europea non si avvii verso la stagnazione e la regressione, questa speranza è affidata alla possibilità che la Francia e la Germania (e intorno ad essi gli altri paesi fondatori) si rendano conto che l'unica alternativa alla divisione dell'Europa e alla sua marginalizzazione mondiale è la creazione di uno *Stato federale* e che l'unico modo per fare ciò è andare *oltre l'Unione*. Le dichiarazioni della Francia e della Germania, prima e dopo la Conferenza, sulla possibilità di creare un'Europa a due velocità come alternativa al fallimento della Conferenza, e il loro atteggiamento durante la guerra all'Iraq, sono il segno che un barlume di consapevolezza esiste (perché i paesi che hanno avviato l'integrazione europea sentono oggi il peso maggiore della sua disunione), ma mostrano anche che essi sono ben lontani dall'**identificare un disegno alto (lo Stato federale), il quadro in cui questo è possibile (un nucleo, dentro o oltre l'Unione) e un metodo (un patto-trattato federale tra essi, aperto a successive adesioni, e un mandato costituente a un'Assemblea costituente per elaborarne la Costituzione)**. Su questo dovrebbe far perno la strategia dei federalisti nei prossimi mesi.

Paolo Vacca

Europa: finti successi e reali fallimenti

I Paesi europei non hanno ancora saputo rispondere alla domanda posta da Tietmeyer nel 1998: "L'Unione politica è una condizione o una conseguenza dell'Unione monetaria?"

Come ci ricorda bene Jacques Julliard, in un articolo apparso sul *Nouvel Observateur* il 27 novembre 2003, è da più di dieci anni, cioè dai tempi di Maastricht e della conseguente introduzione dell'Euro, che l'Unione europea fa un passo avanti per farne due indietro, essendo diventata ormai, da grande progetto politico quale era, una mera espressione geografica. In questi due mesi, nel mezzo del tentativo febbrile di trovare un accordo sulla nuova "Costituzione", l'Europa è riuscita a fare i due passi indietro di prammatica; ma purtroppo è molto più difficile immaginare, visto lo stato del dibattito, quale possa essere quello in avanti.

In ordine cronologico il primo, clamoroso, passo indietro risale alla riunione Ecofin del 25 novembre, in cui si è deciso a maggioranza di derogare le regole del Patto di stabilità per concedere un po' più di tempo a Francia e Germania per sistemare i rispettivi conti pubblici. Con questa scelta i Ministri delle Finanze hanno sollevato un coro di aspre critiche perché hanno indispettito sia la maggioranza dei paesi membri che vedono con crescente preoccupazione il rafforzamento dell'asse franco-tedesco, e che quindi lamentano il carattere ingiusto del trattamento preteso dai due Stati europei di maggior peso, sia i sostenitori degli attuali equilibri di potere esistenti nell'Unione, e in particolare la Commissione, che in questo frangente si è sentita scavalcata e umiliata.

In realtà non è difficile capire che quanto è successo è semplicemente il frutto di una situazione insostenibile, in cui a fronte di una moneta unica non esiste un potere politico che la governi in nome dell'interesse generale europeo. Una situazione, quindi, che si potrebbe superare solo se, in-

vece di limitarsi ad accusare le parti in causa nel tentativo di non rimetterla in discussione, si accettasse di rispondere alla domanda che l'allora Presidente della Bundesbank Hans Tietmeyer poneva nel '98: "L'Unione politica è piuttosto una condizione o una conseguenza dell'Unione monetaria?". Ma i Paesi europei, di fronte a questo quesito, scelgono semplicemente di non rispondere, o meglio di optare, nell'incertezza, per la tesi in base alla quale l'unione politica non costituisce né una condizione, né una conseguenza dell'Unione monetaria. Essi, insieme alla Commissione, fedele custode del mantenimento delle contraddizioni in cui si dibatte l'Europa, continuano a far finta che l'Unione monetaria possa durare nel tempo sulla base di *regole* puramente restrittive, concordate tra Stati sovrani i quali dovrebbero applicarle, senza che esista un potere superiore ad imporglielo, anche quando queste ledono i loro più profondi interessi.

Il secondo passo indietro, che sarebbe forse anche più eclatante del primo se non fosse invece propagandato con tanto fervore come un successo, è il recentissimo accordo a tre, Francia, Germania e Gran Bretagna, sulla difesa. Se si pensa che il punto di partenza delle ambizioni franco-tedesche nella riunione di fine aprile con il Belgio e il Lussemburgo era in teoria quello di avviare un nucleo di difesa europeo autonomo dalla NATO, che avrebbe dovuto porre le basi di una vera politica estera, è facile cogliere la pochezza dei risultati raggiunti con il sostegno della Gran Bretagna, che garantisce la fedeltà agli Stati Uniti e che infatti ne ottiene senza problemi il beneplacito. Parafrasando Bush, gli europei si attrezzano così a vigilare con più efficienza sui bambini di Sarajevo che devono attra-

versare la strada per andare a scuola, e continuano a lasciare il problema della guerra (e quindi, per inciso, della pace) a chi sa occuparsene "meglio", cioè agli americani.

Come possono essere soddisfatti francesi e tedeschi del nulla raggiunto? La risposta si trova nell'ambiguità delle loro aspirazioni. Essi vorrebbero conciliare la nascita di un nucleo di difesa "europea" con il mantenimento della cooperazione tra Stati sovrani. In questa ottica, che limita le prospettive dell'accordo al coordinamento delle rispettive forze militari e alla condivisione di qualche progetto che renda più razionale l'investimento in campo militare, appare chiara la necessità di coinvolgere il Paese militarmente più forte, cioè la Gran Bretagna, mentre la divergenza degli obiettivi politici diventa secondaria, stemperata in un processo di lungo periodo.

La lezione della guerra all'Iraq, da cui le iniziative franco-tedesche erano partite, avrebbe dovuto insegnare invece che il problema è quello di arrivare a fondare un centro di potere europeo capace di avere un ruolo internazionale, diverso ma paritario rispetto a quello degli Stati Uniti. Ma per far propria una simile lezione e trarne le debite conseguenze bisognava avere il coraggio di porre il problema del trasferimento di sovranità a questo nuovo centro di potere europeo; e quindi porre il problema non di un'avanguardia di Stati pronti a cooperare nel campo della difesa ma della creazione di un nucleo *federale* per fondare, all'interno dell'Unione, lo Stato europeo (aperto a tutti i paesi disposti ad aderirvi) responsabile della politica estera e di difesa degli europei.

E' evidente che l'Europa continuerà a fare passi indietro, e non

ne farà neanche uno in avanti, finché Francia, Germania e, con loro, gli altri paesi fondatori – su cui ricade la responsabilità storica della costruzione europea – non impareranno questa lezione. Invece il dibattito sull'“Europa a due velocità” - non a caso una formula ben più ambigua di quella usata in precedenza della “Federazione nella Confederazione” - è già stato incanalato proprio su questa idea delle cooperazioni rafforzate, che dovrebbero permettere ai Paesi che desiderano farlo di cooperare più strettamente nei settori che ritengono più confacenti ai propri interessi. Una riedizione quindi dell' *Europe à la carte*, in cui gli Stati sovrani creano le proprie alleanze nel quadro dell'Unione e in cui all'evidente disgregazione che questa frammentazione comporta dovrebbe opporsi il fatto che un gruppo di Paesi sarebbe presente in tutti i settori delle cooperazioni rafforzate, costituendo così il “cuore” della nuova Unione. Un'ipotesi assurda – neanche

Francia e Germania riuscirebbero ad essere al “cuore” di tutte le cooperazioni perché non potrebbero mantenere un'identità di interessi sufficiente in un quadro del genere -, e quindi un tentativo sbagliato e pericolosissimo che probabilmente costituirebbe la fine del processo europeo.

D'altro canto la soluzione non è certo nella “Costituzione” europea che gli Stati non sono riusciti ad approvare a dicembre; essa può rappresentare al massimo un trattato per far funzionare un po' meglio (forse) l'Unione a 25, in cui i governi nazionali devono far sentire maggiormente la propria voce per bilanciare almeno in parte il deficit democratico – inevitabile in ogni confederazione - che affligge l'Europa. Ma allora tutti coloro che hanno a cuore il destino dell'Europa devono capire che non è questa la linea su cui davvero si crea l'avanguardia dei Paesi più avanzati o su cui si fa compiere all'Europa il salto per diventare un potere politico. Come ammoniva

Einaudi, facendo un parallelo fra Europa e America, “gli Stati Uniti d'America nacquero ... quando la Costituzione del 26 luglio 1788 ebbe cominciamento con le famose parole: *We the people of the United States*, noi popolo degli Stati Uniti, e cioè *non* noi tredici Stati, *ma* noi ‘il popolo intero degli Stati Uniti’, abbiamo deciso di fondare una più perfetta unione. Con quelle parole, e solo con quelle parole, gli Stati Uniti d'America (crearono) un nuovo Stato non composto da Stati sovrani, ma costituito direttamente da tutto il popolo degli Stati Uniti; e superiore perciò agli Stati creati dalle frazioni dello stesso popolo viventi nei territori degli Stati singoli. Vano è immaginare e farneticare soluzioni intermedie” (*).

Luisa Trumellini

(*) Luigi Einaudi, *La guerra e l'unità europea*, Bologna, 1986, p.62

Ripartire dai Sei

Comunicato stampa del Comitato per lo Stato federale europeo

Ad Amsterdam nel 1997, a Nizza nel 2000 e infine due volte a Bruxelles quest'anno, pochi mesi fa con la convenzione europea presieduta da Valéry Giscard d'Estaing e oggi con la Conferenza intergovernativa, l'Unione europea dei Quindici e dei Venticinque ha mostrato di non essere in alcun modo in grado di portare a termine il progetto di unificazione politica avviato negli anni Cinquanta da Francia, Germania, Benelux e Italia.

Ad ogni fallimento si è imputata la colpa a chi manifestamente ha giocato un ruolo al ribasso o, come nel caso attuale di Spagna e Polonia, ha preso caparbiamente la via della difesa degli interessi e dell'orgoglio nazionale.

In realtà la vera responsabilità dei fallimenti va imputata a chi maggiormente avrebbe dovuto e dovrebbe sentire su di sé l'onere di portare a compimento il cammino verso l'unione intrapreso 50 anni fa, e cioè ai paesi fondatori. Al contrario, essi, di fronte all'ennesimo insuccesso, non hanno saputo fare altro che o

unirsi al coro di coloro i quali si sono dispiaciuti del mancato compromesso in seno alla famiglia europea, o compiacersi di vuoti proclami a favore dello sviluppo e della politica estera e di difesa comuni, o evocare la necessità di rilanciare le cooperazioni rafforzate in gruppi ristretti di paesi, senza affrontare il nodo del centro di decisione, ossia del potere sovrano che quelle politiche dovrebbe mettere in atto.

I governi, i partiti politici, le forze sociali e i cittadini dei paesi che avviarono il processo di unificazione europea dovrebbero attentamente meditare su quanto Luigi Einaudi scrisse nel 1954: “Nella vita delle nazioni di solito l'errore di non saper cogliere l'attimo fuggente è irreparabile. La necessità di unificare l'Europa è evidente. Gli Stati esistenti sono polvere senza sostanza. Nessuno di essi è in grado di sopportare il costo di una difesa autonoma. Solo l'unione può farli durare. Il problema non è fra l'indipendenza e l'unione; è fra l'esistere uniti e lo scomparire. Le esitazioni e le

discordie degli Stati italiani della fine del quattrocento costarono agli italiani la perdita dell'indipendenza lungo tre secoli” (*Sul tempo della ratifica della C.E.D.*, 1 Marzo 1954).

Se Francia, Germania, Benelux e Italia vogliono davvero che l'Europa ritorni padrona del proprio destino, devono avere il coraggio di rinunciare alla sovranità nazionale per dar vita a un potere europeo sovrano, responsabile della politica economica, della politica estera e della difesa. Attraverso un Patto federale essi devono stabilire tra di loro un vincolo irrevocabile, affidando a una Assemblea costituente il compito di elaborare la Costituzione del nuovo Stato federale europeo aperto a chi vorrà aderirvi. Non percorrere questa strada condannerebbe inevitabilmente questi Stati ed i rispettivi popoli al declino e alla dipendenza, trascinando verso questo tragico destino l'Europa intera.

Milano 13 Dicembre 2003

L'economia europea: senza cavallo e senza cavaliere

Lo sviluppo e la crescita non sono alla portata di questa Europa

Con la fine del XX secolo l'economia occidentale è entrata in una di quelle cicliche inversioni di tendenza, che hanno caratterizzato l'andamento dell'economia mondiale negli ultimi decenni, che ha generato una grave crisi produttiva e finanziaria in molti paesi. Nonostante cenni di ripresa, le conseguenze di tale crisi si fanno sentire ancora oggi ed in questo scenario, dove le diverse aree geografiche vedono messo in discussione il loro sistema economico, risulta particolarmente preoccupante la situazione europea.

Dal Trattato di Maastricht in poi sono stati creati molti strumenti per cercare di affrontare e risolvere i problemi economici europei. Ma resta il fatto che il Mercato unico e l'Euro sono ancora senza governo e che il Patto di stabilità e crescita non può sostituirlo. Il mancato rispetto del Patto di stabilità da parte di Germania e Francia non è altro che una delle conseguenze di questo dato di fatto.

Ma chi ha avuto ragione? L'Ecofin che ha deciso di non sanzionare la politica di Francia e Germania oppure la Commissione che alla fine ha deciso di ricorrere alla Corte di Giustizia? Cos'è "meglio" per l'economia europea? E quali sono gli elementi fallaci nel Patto di stabilità e in tutti gli strumenti economici dell'Unione?

Recentemente, con l'affievolirsi della fase acuta della crisi, si era giunti ad una timida ripresa della fiducia verso i mercati finanziari e ad una possibile riapertura di un ciclo positivo di crescita economica. Ma gli analisti hanno continuato ad ipotizzare che l'Europa non uscisse nel breve dalla stagnazione, con una crescita del PIL bloccata intorno all'1%. Gli Stati europei della zona dell'Euro

dovevano a quel punto scegliere se andare al di là del Patto di stabilità, creando un governo federale europeo, o se limitarsi ad infrangerlo. La prima scelta implicava la volontà di creare uno Stato federale, la seconda quella di cercare di tenere in vita l'attuale sistema confederale. I paesi europei, con Francia e Germania in testa, hanno scelto quest'ultima soluzione.

L'Europa resta così inchiodata ad un Patto, che non è più di stabilità e non può diventare di crescita.

Vale la pena ribadire i due motivi principali del suo fallimento.

a) Come ben sanno gli economisti e come ha anche recentemente ricordato il premio Nobel Stiglitz nei suoi libri, stabilità e crescita non sempre vanno di pari passo e spesso risultano addirittura incompatibili. Solo un governo responsabile di fronte ai cittadini che lo hanno eletto può assumersi la responsabilità di gestire politiche di equilibrio fra stabilità e crescita, certamente non organismi di natura intergovernativa o tecnocratica come quelli che pretendono di gestire attualmente l'economia europea.

b) Nella misura in cui il Patto di stabilità resterà un accordo fra Stati che non vogliono portare a compimento il progetto di unificazione politica, è normale che venga disatteso ogni qualvolta qualche Stato lo consideri inadeguato per difendere i propri interessi.

La situazione non migliorerebbe qualora venissero adottati i principi di governo economico proposti dalla Convenzione europea nel recente Progetto di trattato per una costituzione europea. Nella Parte I di questo progetto ("Architettura Costituzionale" al Titolo VII "Finanze dell'Unione") si propone infatti che comunque le leggi con-

tinuino ad essere decise all'unanimità dal Consiglio europeo, con approvazione del Parlamento europeo, e che "entrino in vigore previa approvazione degli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali".

In questo quadro è impossibile immaginare come possano, da soli, avere un impatto decisivo sulla crescita gli oltre 50 progetti europei che riguardano nuove infrastrutture per i trasporti, per l'energia e attività di ricerca scientifica, varati a livello europeo, in una situazione in cui il Consiglio europeo, composto a partire dal 1 Maggio 2004 dai rappresentanti di 25 Stati, deve trovare l'unanimità sui problemi di finanza, bilancio e risorse.

In questo quadro appare chiaro come le uniche prospettive di crescita e sviluppo autonomo dell'Europa risiedano nel rilancio politico del processo europeo attraverso la costruzione di uno Stato federale. E questo rilancio è sempre più evidente che dipende dalla volontà e dall'iniziativa dei Sei paesi fondatori, che devono aprire la strada in attesa che altri Stati siano disposti a seguirli.

Matteo Marioni

**Lettera europea
European Letter
La Lettre européenne
Die Europäischen Briefe**

Disponibili su
www.euraction.org

La difesa europea tra illusioni e realtà

L'iniziativa di Francia, Germania e Gran Bretagna in campo militare è destinata all'insuccesso

Un aspetto fondamentale per la costituzione di uno Stato federale europeo è, ed è sempre stato, fin dal secondo dopoguerra, quello della creazione di un esercito europeo. Già con il progetto della Comunità europea di difesa (CED) del '53, era chiaro che in questo settore non sarebbe stato fatto solamente un grande passo avanti nel quadro della semplice integrazione tra Stati, bensì si sarebbe realizzato un passaggio decisivo e fondamentale per arrivare alla creazione di un governo e di un potere politico europeo.

Il legame tra questi due aspetti costitutivi di ogni forma statale (esercito e governo) è innegabile ed evidente, ma provando a ragionare in un'ottica funzionalista – quella che domina in Europa e che cerca di negare questo legame – è altrettanto chiaro che per poter mettere in moto il processo di fondazione di un esercito che possa davvero definirsi europeo, devono comunque essere considerati alcuni elementi basilari. Da una parte l'esercito dovrebbe essere costituito da un numero sufficiente di militari ben organizzati che possano essere efficaci nelle occasioni in cui venga richiesto il loro intervento. Dall'altra, l'istituzione responsabile del controllo e dell'utilizzo di questo esercito dovrebbe essere dotata di un potere sufficiente a garantire almeno la stabilità necessaria per pianificare una politica estera e di difesa e la possibilità di dare le direttive di mobilitazione alle forze armate in tempi ragionevolmente brevi.

Persino rapportando questo modello teorico minimale con quanto sta accadendo in Europa, appare evidente come non esista ancora alcuna forma di difesa comune che possa essere considerata tale e, soprattutto, come i tentativi per cercare una soluzione a questo problema siano inadeguati e insufficienti. L'ultimo accordo prodotto da Francia, Germania e Gran Bretagna ne è un esempio: nel Consiglio di Bruxelles del 12 dicembre scorso si è stabilita la fondazione di una "Cellula di pianificazione militare europea" che nono-

stante sia stata presentata da molte fonti come un grande passo avanti è il frutto di un compromesso dai contenuti minimi. La "Cellula", infatti non si propone assolutamente come un Quartier Generale europeo stabile e autonomo, ma come un organismo temporaneo che non debba interferire con l'attività dell'Alleanza Atlantica. La sua attivazione è possibile, prima di tutto, solo se la NATO nella sua interezza non decide di impegnarsi militarmente. Inoltre rimane sempre la possibilità, per gli Stati membri, di agire, per conto proprio o in gruppo, sulla base delle proprie strutture nazionali. Solo in ultima istanza, in caso di accertata necessità, sarà richiesto il contributo della "Cellula europea" che coordini lo svolgimento di una particolare missione. E' facile quindi capire la grande debolezza e inefficacia di questa iniziativa. Questo progetto non ha i caratteri di una possibile difesa europea ed è una dimostrazione dell'*impasse* in cui si trovano sia l'Unione – sempre più paralizzata dalla divergenza di interessi degli Stati che la compongono - sia Francia e Germania – che vorrebbero approfondire l'integrazione europea senza intaccare la sovranità nazionale.

Gli Stati Uniti, da parte loro, esercitando la loro influenza tramite l'Inghilterra (che si presta facilmente, essendo ben lontana dall'averne una posizione a favore della difesa europea), hanno invece potuto far valere il loro peso politico riuscendo ad escludere anche il minimo passo in avanti e riuscendo a far sfociare il tutto in un sostanziale nulla di fatto. Le motivazioni della posizione statunitense si basano sulla necessità di non indebolire la NATO o di non creare doppioni, allo scopo di impedire che le ambizioni autonome europee prendano concretezza. Si tratta di un comportamento inevitabile nell'ottica della gestione del potere e degli interessi da parte degli Usa, che non può essere ignorato dagli Stati europei che vogliono modificare lo *status quo*. Ma il punto è proprio che, se si analizza la situazione internazionale, ci si ren-

de conto di quanto sia necessario modificare lo *status quo* affinché, in breve tempo, l'Europa abbia una voce unica e forte che permetta al popolo europeo di avere una sua difesa e una politica estera, senza essere dipendente da altri e senza rimanere impotente di fronte ai problemi che il quadro internazionale pone sempre più pressantemente.

Per questo è necessaria un'iniziativa forte e determinata da parte di quei paesi – e il riferimento non può che essere ai Sei fondatori – che più sono legati al processo storico di unificazione europea, e non solo per ragioni economiche, ma per una comunanza di valori e prospettive. Ma tale iniziativa, se si vuole non essere più soggetta al volere e agli interessi americani e se si vuole, al contrario, dare nuovi significati ai rapporti con gli Stati Uniti, deve riguardare sia l'esercito che il potere politico che lo deve controllare, che non può non essere dotato di poteri sovrani. La difesa è quindi il settore forse più importante dal quale emerge con evidenza la necessità – e quindi la possibilità – di avviare la creazione dello Stato federale europeo. Il modello funzionalista in questo campo, infatti, è inapplicabile nella realtà, sia perché non riesce a risolvere in modo efficace il problema del governo dell'esercito, sia perché pone un problema di deficit democratico di proporzioni insostenibili.

Dal canto loro i cittadini sono particolarmente sensibili, e favorevoli, all'ipotesi di una politica estera e di un esercito europeo, e di conseguenza all'idea di uno Stato europeo. I problemi drammatici ai quali gli Stati nazionali, a causa della loro inadeguatezza, non sanno e non possono dare una risposta efficace sono sotto gli occhi di tutti. L'opinione pubblica avverte che la creazione di un'Europa democratica e capace di agire è un passo fondamentale per la diffusione della democrazia internazionale, che può avvenire solo con l'estensione del diritto e con la possibilità di applicarlo creando istituzioni sovranazionali.

Federico Butti

“E se alle parole seguono i fatti...”

Pubblichiamo di seguito ampi stralci di un editoriale di Altiero Spinelli, apparso il 25 dicembre 1951 su *Europa Federata*, a quell'epoca periodico del Movimento Federalista Europeo

Mentre ascoltavo dalla tribuna dei giornalisti i discorsi che gli on.li De Gasperi, Schuman e Adenauer tenevano dinanzi all'Assemblea Consultiva di Strasburgo, e le inconsistenti resistenze dell'on. Van Zeeland, ripensavo all'ingrato compito che da anni i federalisti europei si erano assunto, rievocando i sorrisi increduli ed il rimprovero bonariamente sprezzante di utopia con cui si accoglieva l'ostinazione che mettevamo nel sostenere che al di fuori della federazione non v'è possibilità alcuna di risolvere i problemi fondamentali dell'Europa democratica. La nostra azione di chiarificazione intransigente delle idee non era stata inutile, se il capo del governo italiano definiva con le seguenti parole le condizioni indispensabili per creare una difesa comune europea: “Il primo e principale pilastro deve essere un corpo eletto, comune e deliberante, anche se con poteri di decisione e di controllo limitati a ciò che è amministrato in comune, e dal quale dipenderà un organismo esecutivo collegiale. Il secondo pilastro dovrebbe essere costituito da un bilancio comune, le cui risorse proverrebbero in parte considerevole da contributi individuali, cioè da un sistema di tassazione. La storia ci apprende che la forma del contributo fornito dagli Stati, come mezzo esclusivo per sostenere le spese comuni, può provocare pericolose divergenze e contenere germi di dissoluzione. Non sarebbe difficile per ogni Stato trasferire il prodotto di un monopolio o di un'imposta d'altra natura a profitto del bilancio comune”...

E quando il ministro belga ebbe esposto la sua concezione dell'autorità politica comune come semplice comitato di ministri..., la risposta decisiva e demolitrice non ha tardato a risuonare. Il ministro Schuman esaminava nel suo discorso l'ipotesi secondo cui “l'esercito europeo sarebbe posto sotto l'autorità in

divisa dei sei governi. Come si eserciterebbe tale autorità quando si trattasse di decidere se questo esercito deve o non deve entrare in guerra? Ammettiamo che ci sia un Comitato dei Ministri nel quale ogni governo sia rappresentato da uno dei suoi ministri. Un ragionamento rigoroso fa apparire il nodo del problema. Se questo collegio di ministri statuisce obbligatoriamente all'unanimità, ogni governo è libero del suo voto e della sua decisione: può soddisfare alle regole costituzionali che gli sono imposte nel suo paese. La conseguenza è che ogni Stato può opporre il suo veto all'uso dell'esercito comune. Onde il rischio di paralisi e di impotenza. Se invece si applica la regola della maggioranza, i governi si impegnano in anticipo a sottomettersi ad una decisione maggioritaria. In tal caso c'è abbandono di sovranità, autorità sovranazionale, possibilità accresciute di efficienza, ma, in ugual misura, incompatibilità con le regole costituzionali attualmente in vigore negli Stati membri. Infatti, poiché le nostre costituzioni riservano al Parlamento la competenza in materia di dichiarazione di guerra e di voto dei crediti militari, noi vediamo da questo esempio che un vero trasferimento di sovranità applicantesi solo al potere esecutivo non basterebbe nel caso dell'esercito europeo; occorrerebbe nello stesso tempo creare un parlamento comune e risorse comuni. Ma ciò non risolve il problema in modo soddisfacente. I ministri che sono membri del comitato restano responsabili dinanzi al loro parlamento nazionale. Lo saranno ugualmente davanti all'Assemblea comune? Come immaginare che un'Assemblea europea possa costringere alle dimissioni un ministro che non abbia perduto la fiducia del suo parlamento nazionale?”

Ed il cancelliere Adenauer ribadiva lo stesso argomento: “Noi mettiamo dun-

que a disposizione degli Stati membri di questa comunità un esercito omogeneo. Ma non possiamo allora schivare la questione di sapere quale sarà l'organo che dovrà decidere dell'impiego di questo strumento. Ora, questa è una decisione di ordine politico. Perseguendo la realizzazione del piano tecnico militare, ci troviamo dunque condotti necessariamente a contribuire in modo decisivo alla vera e propria integrazione politica dell'Europa. Un problema analogo si presenta in ciò che concerne le questioni del bilancio della difesa europea. In entrambi i casi si pone la questione ineluttabile di un controllo parlamentare del potere esecutivo”...

Diversi elementi hanno contribuito a questo risultato.

Anzitutto la pressione americana.. Il generale Eisenhower è ancora di recente tornato ad insistere in America sulla necessità di creare uno Stato federale europeo, che solo potrebbe risanare l'economia del vecchio continente e restituirci fiducia in se stesso.

Accanto alla pressione americana c'è stata la logica ineluttabile del tema dell'esercito europeo....

Il terzo elemento che ha contribuito a far penetrare le idee federaliste nella mente dei ministri degli esteri italiano, francese e tedesco è costituito dall'azione dei federalisti. Noi non saremmo riusciti a farci ascoltare se i due altri elementi fossero mancati. Ma, senza falsa modestia, possiamo dire che se fossero mancate la propaganda federalista e la critica serrata alle soluzioni false e incomplete, se avessimo seguito la via insulsa dei cosiddetti unionisti, i quali anziché chiarire le idee le confondevano con i loro applausi, non avremmo mai sentito le parole che abbiamo ascoltate alcune settimane fa a Strasburgo....

www.

ALTERNATIVA EUROPEA .ORG

Direttore: Franco Spoltore - Direttore responsabile: Giovanni Vigo

Registrazione del Tribunale di Pavia n. 573 del 4/9/2002

e-mail: alternativa@alternativaeuropea.org

Editrice EDIF Onlus, Via Volta 5 - 27100 Pavia - Italia

Tipografia: PIME - Via Vigentina 136 - 27100 Pavia