

Mario Albertini

Tutti gli scritti

IX. 1985-1995

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

L'Europa dopo Maastricht: gli aspetti politici

Le prospettive del dopo-Maastricht appaiono caratterizzate da elementi di incertezza, se si tiene conto delle difficoltà che tuttora persistono in Germania, Italia e Regno Unito per motivazioni che devono essere ascritte alla cultura prima ancora che alla politica. Un esempio è l'approfondito dibattito che si è sviluppato in Francia a proposito della ratifica del Trattato di Maastricht; un fenomeno ancora più significativo al riguardo è quello per cui, fino alla bocciatura danese, l'opinione pubblica e il sistema dei media ne consideravano in generale già acquisito il successo. È passato qualche mese e la ripulsa danese, unitamente ad altre difficoltà sopravvenute, hanno fatto sì che gran parte dei commentatori siano passati da un atteggiamento di eurottimismo all'euroscetticismo se non addirittura all'euroessimismo.

Tutto ciò mostra come non esistano, in realtà, criteri di giudizio sufficienti, né nell'informazione né nella vita politica, per controllare, dirigere e portare a compimento questo processo. La cosa si spiega anche col fatto che la lotta per unire l'Europa dà luogo ad un'azione politica assolutamente anomala. Questo è forse il primo elemento da tener presente.

Per ciascuno di noi, fatalmente, la vita politica è quella che ha come ambito di realizzazione il *proprio* paese: un individuo può parteciparvi come cittadino, come amministratore, come persona che desidera esercitare certi ruoli politici, e la vita politica si organizza intorno a questa partecipazione che mantiene costantemente acceso il dibattito e quindi, in qualche misura, conserva viva una certa informazione sulle caratteristiche che si vogliono imprimere all'azione politica.

Quando si pensa al fenomeno dell'unificazione degli Stati, ci si riferisce storicamente, soprattutto, al fenomeno dell'imperialismo. L'esempio più classico e più vicino a noi è quello dell'Im-

pero austro-ungarico che, del resto, ha lasciato anche eredità eccellenti. Ma casi come questo fanno riferimento ad ampliamenti basati sul criterio del potere, l'imperialismo appunto. Unificazioni democratiche di Stati sono effettivamente rare. Ora, quando si analizzano le modalità sulle quali è impostata la politica di unificazione europea, il primo elemento da tener presente è che questa lotta costituisce una specie di elemento invisibile. Monnet diceva che dell'avvenire non si occupa nessuno e che in realtà, dato che la lotta per l'unità europea è una lotta per l'avvenire, pochi se ne occupano, e quei pochi possono quindi lavorare indisturbati. Non solo, ma l'azione per mandare avanti il processo di unificazione europea si svolge in centri chiusi, che lavorano circondati da un certo riserbo, addirittura col metodo diplomatico del segreto. Non si verificano avvenimenti che registrino volta a volta il crescere o il diminuire del favore per questa o quella soluzione, per questo o quel problema. Il cittadino sente di far politica in quanto è elettore, in quanto giudica l'operato del proprio partito o dei partiti avversari, ma quando si tratta di unità europea l'incertezza predomina. Ciò spiega la continua oscillazione fra pessimismo e ottimismo, fra sicurezza che l'Europa è ormai giunta in porto e sicurezza che essa è sconfitta per sempre.

Questa anomalia è presente nello stesso Risorgimento italiano. Per questo in Italia abbiamo maggiori possibilità di comprendere il processo di unificazione europea. Noi siamo italiani dal 1860 perché l'Italia è stata unificata ed ha assunto allora le caratteristiche di uno Stato nazionale. Vent'anni prima, e prima ancora, gli italiani si combattevano fra loro come accade normalmente tra cittadini di Stati diversi. Avendo noi come memoria storica della nostra identità politica i protagonisti dell'unificazione italiana, cioè Mazzini, Cavour, Garibaldi e Vittorio Emanuele II, quando pensiamo alla nostra identità nazionale pensiamo a un'unificazione. E, a differenza di quella tedesca, la nostra unificazione – pur essendo stata in gran parte militare e pur presentando anche l'aspetto di una guerra di indipendenza dall'Austria – evidenzia anche caratteristiche di unificazione democratica. È nel Risorgimento che si trovano i ruoli politici che si manifestano quando si tratta di condurre un'azione politica di questo genere. E i ruoli sono quelli di Mazzini e di Cavour, di chi cioè cercava la soluzione del problema italiano sul piano, per così dire, del rigore culturale. Si fa l'Italia se si fa uno Stato italiano; ci sono gli italiani se tramite

un'Assemblea costituente si forma lo Stato. Questa posizione Mazzini la sostenne per tutta la vita: non riuscì ad imporla, ma riuscì a «tenere alta la temperatura» fino a quando subentrò il metodo realistico di Cavour. Stupisce che anche negli studi di storia del Risorgimento l'unico punto su cui non ci si interroga è il *modo* in cui quest'operazione fu condotta. Si può avere un concetto mitico della nazione, pensare che questa esista di per sé indipendentemente dalle situazioni politiche, ma un esame obiettivo del processo di unificazione italiana ci mostra che un'azione politica e una strategia ci sono state, anche se non sono state studiate a fondo, come ha osservato lo storico inglese Mack Smith.

La storia politica europea *non* si svolge invece secondo i criteri della normale lotta democratica, e quindi è difficile da comprendere. Ritengo che questo sia un elemento da tenere in considerazione: non si capirebbe altrimenti cosa sta succedendo in Europa. Un'analogia situazione di eteronomia, di passività, per la quale se si diffondono buone notizie si dice che l'Europa è fatta e alle prime difficoltà si dà tutto per perduto, può essere storicamente individuata anche nel dibattito svoltosi ai tempi della nascita della Federazione americana. Hamilton, che comprese lucidamente il processo di fondazione della Federazione, nel primo saggio del *Federalist* fa notare come i principali avversari dell'Unione, cioè della ratifica della Costituzione elaborata a Filadelfia, furono, naturalmente, i governatori dei singoli Stati e poi tutti quegli intellettuali che prosperavano sulle disgrazie del loro paese.

Questi due esempi storici dovrebbero aiutarci a capire come le politiche di unificazione costituiscano processi che vanno approfonditi e per i quali nella vita politica normale, e anche nella vita culturale normale, non esistono teorie, né criteri di giudizio e di analisi.

Il primo punto su cui riflettere per quanto riguarda il dopo-Maastricht è il fatto che il Trattato prefigura la vita politica dell'Europa nei prossimi anni. Esso si occupa infatti non solo della moneta ma anche della politica estera, della difesa, della socialità e della cittadinanza europee. Moneta, cittadinanza, socialità, politica estera, difesa sono elementi di un programma di creazione dello Stato europeo. Si tratta di vedere se l'esito sarà positivo oppure no, se le difficoltà economiche e politiche determineranno

problemi, ma in ogni caso esiste un programma, elaborato dai governi, di creazione dell'unità europea entro il 1999.

Il programma di Maastricht, quindi, va giudicato in funzione di qualche criterio. Probabilmente non è possibile elaborare una teoria generale dell'unificazione degli Stati, ma possiamo usare qualche criterio per osservare i fatti, tenendo presente che disponiamo di due modelli, di due teorie dell'unificazione europea: entrambe fanno capo a militanti dell'idea europea che non appartenevano a partiti politici: Jean Monnet e Altiero Spinelli.

Dopo lo scoppio della prima guerra mondiale il giovane Monnet avrebbe voluto dare il proprio contributo al conflitto, ma fu esentato dal servizio militare. Volendo comunque agire concretamente in favore della patria in guerra, rifletté sul fatto che gli alleati, pur godendo di una certa superiorità nei confronti degli Imperi centrali, non riuscivano a organizzare adeguatamente il proprio sforzo logistico e, conversando con amici del padre, spiegò come, realizzando una determinata organizzazione leggera, più agile, lo sforzo logistico avrebbe dato risultati migliori. Avendo individuato una lacuna nell'organizzazione della condotta della guerra da parte degli alleati, egli presentò le proprie riflessioni al Presidente del Consiglio Viviani che convenne sul fatto che, se si fossero adottate tali proposte, il rendimento militare anglo-francese sarebbe risultato enormemente migliorato. Così Monnet si procurò da giovane un particolare biglietto d'ingresso nel mondo politico e poté dare un rilevante contributo alla creazione della Società delle Nazioni. Quando dopo la seconda guerra mondiale – partigiano com'era dell'unità europea – si impegnò su questo fronte, elaborò il progetto della prima Comunità, la Comunità europea del carbone e dell'acciaio. Convinse Schuman, il quale a sua volta sapeva di poter partire solo avendo l'appoggio di Adenauer. Questi tre personaggi, Monnet, Schuman e Adenauer escogitarono una sorta di complotto, in modo che la proposta relativa alla Ceca arrivasse sul tavolo del Consiglio dei ministri in Francia e Germania senza che gli avversari avessero tempo di organizzarsi. Così, sulla base dell'intesa franco-tedesca, nacque la prima Comunità. Monnet era un fautore dell'integrazione graduale. Egli riteneva che l'unificazione dell'Europa non fosse operazione che potesse compiersi da un giorno all'altro, perché il pubblico non vi era preparato; occorreva unire interessi concreti e tenerli sulla scena della vita fino a quando non fossero stati assimilati. In so-

stanza Monnet aveva elaborato un disegno di costruzione graduale dell'Europa che si fondava sulla possibilità di creare organizzazioni snelle intorno a problemi specifici: dobbiamo ammettere, ora, che la cosa ha funzionato. La Ceca sorse nel 1951. Successivamente fu combattuta la battaglia per l'esercito europeo (Ced) che fu persa: nacquero poi il cosiddetto Mercato comune e la Comunità per l'energia atomica. Così l'Europa è riuscita a mantenere un centro riconoscibile di unificazione, nel quale era viva l'idea che le istituzioni create non erano definitive ma di transizione.

Spinelli rappresentava l'anti-Monnet, anche se i due personaggi si conoscevano e si stimavano. Egli sosteneva che l'unità non si costituisce senza uno Stato: essa richiede che siano gestite a livello europeo la politica economica (cioè che esista una moneta comune) e la politica estera. Al fine della creazione del nuovo Stato europeo Spinelli riteneva inoltre che fosse necessaria una Costituente.

Naturalmente avevano ragione e torto entrambi. Monnet aveva ragione perché non esisteva alcuna possibilità, ai suoi tempi, di convocare una Costituente europea. Gli europei erano allora molto europeisti perché la seconda guerra mondiale aveva a tal punto inciso sulla morale comune che ci si interessava tutti di politica. Anche uomini di Stato come Churchill pensavano che l'unificazione europea fosse un obiettivo molto importante: in un famoso discorso pronunciato a Zurigo Churchill aveva parlato di esercito europeo, quindi di Stato europeo, di patria europea. Ma nemmeno la voce di Churchill era sufficiente. Nonostante queste forti spinte, la Costituente non era realizzabile. Certo, Spinelli aveva ragione quando diceva che non si fa l'Europa senza una Costituente (e questa è una lacuna nel pensiero di Monnet che, puntando invece sulla graduale creazione di comunità di interessi, non arrivava mai a scontrarsi con la questione fondamentale, quella di un potere politico democratico comune), ma in quella situazione era necessario esplorare tutte le possibilità di procedere verso un assetto politico nel quale la Costituente potesse effettivamente essere convocata.

Se noi vogliamo giudicare oggi a che punto è giunta l'Europa con Maastricht lo possiamo fare solo con il criterio della Costituente e della Costituzione, perché è in una Costituzione che sta scritto a che punto sono giunti i soggetti associati in una certa im-

presa. Senza un criterio costituzionale non si può infatti comprendere a quale stadio sia giunto il processo.

Ritengo che se si opera una sintesi di queste due dottrine si può ottenere non dico una teoria vera e propria, ma una chiave per rispondere a certi interrogativi che il processo suggerisce. E si può anche capire perché, in sostanza, il processo non sta sulla scena: come diceva Monnet, le luci della ribalta non sono mai accese sul processo di unificazione europea. Questo accade perché in questo processo manca la vita politica normale, non esiste cioè lotta politica sui problemi europei. I partiti, che pure stanno creando raggruppamenti europei, non hanno un disegno di unificazione dell'Europa. Gli unici due disegni sull'unificazione europea furono quelli di Spinelli e di Monnet. Il problema delle difficoltà che si incontrano quando si affrontano questioni completamente nuove è posto bene in evidenza, ad esempio, da Gorbaciov. Egli ha espresso un concetto molto intelligente: l'uomo politico è infelice perché non ha il tempo sufficiente per riflettere quanto sarebbe necessario per capire fino in fondo le cose che fa. Egli deve infatti prendere decisioni importanti giorno per giorno.

Comunque sia, noi constatiamo che l'unificazione europea c'è ed è solida, perché dal 1950 sta sulla scena della politica ufficiale. La prima Comunità sorse allora ma i suoi precedenti sono anteriori. Dopo la prima guerra mondiale c'era stato infatti un primo tentativo di «fare» l'Europa e se Stresemann non fosse stato ucciso il corso delle cose sarebbe stato diverso. Stresemann e Briand erano infatti impegnati nel progetto di unificazione; molti grandi uomini hanno inoltre scritto sull'unificazione federale dell'Europa fin dalla prima guerra mondiale. Un esempio significativo è dato da Luigi Einaudi, di cui bisogna ricordare la famosa pagina dello *Scrittoio del Presidente* in cui un Presidente della Repubblica di grande saggezza affermava che gli Stati nazionali sono polvere senza sostanza; e al tempo della ratifica della Ced scrisse che se gli europei avessero perduto l'occasione storica che avevano dinanzi a loro, avrebbero commesso lo stesso errore compiuto dagli italiani alla fine del Quattrocento.

Ciò che è importante tener presente è che l'unificazione europea è rimasta sul campo. Spinelli affermava abitualmente che se un problema esiste da quarant'anni e non viene mai eliminato vuol dire che è rilevante e corrisponde a qualche bisogno

profondo della vita. Fare l'Europa è infatti importante non solo per gli europei ma per tutto il mondo, perché il superamento dello Stato nazionale è questione di vita o di morte per il genere umano, che può scomparire se non procede verso grandi federazioni regionali e verso il rafforzamento, sino alla piena capacità d'azione, dell'Onu per affrontare i molti problemi che necessitano di una soluzione mondiale.

L'avvio del processo di unificazione europea dopo la seconda guerra mondiale ha avuto un'importanza straordinaria. Esso ha permesso agli Stati europei, distrutti materialmente e moralmente, di risorgere e di colmare il ritardo accumulato nei confronti dell'America, il cui grande mercato le aveva consentito, a partire dall'inizio del secolo, un enorme aumento della produzione (il cosiddetto «fordismo»). La situazione in Europa, fino alla fine della seconda guerra mondiale, era diversa: gli Stati nazionali, costretti a difendersi (o a prepararsi a difendersi) dai propri vicini, basavano la propria economia sull'autosufficienza e sul protezionismo, favorendo e cristallizzando la frammentazione del mercato. Solo nel secondo dopoguerra, con l'avvio del processo di unificazione europea e di abbattimento delle frontiere, l'economia del continente ha potuto svilupparsi. Quando si pensa all'attuale forza economica degli Stati europei non bisogna dunque dimenticare che dobbiamo tale risultato al fatto che la gara di potenza fra i paesi europei si è conclusa. E a sua volta ciò è spiegabile col fatto che i processi di unificazione sono tali da creare situazioni di potere a cui gli uomini si devono piegare. Queste situazioni consentono loro di porre in essere una politica comune anche in mancanza di istituzioni. Tuttavia, perché tutte le sue potenzialità possano essere sfruttate, il processo di unificazione deve essere completato.

Con il crollo dell'Unione Sovietica, l'unica superpotenza rimasta sul campo sono gli Stati Uniti. Ma questi non sono in grado di gestire da soli i problemi mondiali, che potranno essere affrontati solo se gli Usa saranno affiancati da un'Europa unita economicamente forte e probabilmente anche dal Giappone. Questa prospettiva non deve far pensare a una coalizione del Nord del mondo per la supremazia sul Sud sottosviluppato. In realtà, essa costituisce l'unica possibilità di impostare una politica diversa per il Terzo mondo: solo se i paesi avanzati avranno grandi capacità di sviluppo si potranno aiutare questi popoli ad evitare che le ondate

di immigrazione favoriscano il dilagare del razzismo. Questo dramma del Terzo mondo, insieme a quelli ecologico e nucleare, determinano una situazione in cui l'umanità deve decidere se morire o vivere.

Questi problemi si risolvono in modo più efficace se la parte più colta del mondo, come l'Europa, che ha avuto la fortuna di avere una continuità culturale senza gravi interruzioni, può dare il proprio contributo: ma lo può dare solo se si unisce, se viene creato un governo comune, con una moneta e una difesa comuni.

Il Trattato di Maastricht rappresenta il programma di costruzione dell'unità europea da parte dei governi per i prossimi dieci anni. Esso è diviso in quattro capitoli. Quello monetario, innanzitutto, molto ben preparato, e che deve molto ai contributi italiani. Poi quello che riguarda la difesa comune e la politica estera comune. C'è poi una sorta di carta sociale europea: se esiste un'economia unificata con una sola moneta bisogna infatti stabilire certe garanzie sociali a livello europeo. Il quarto capitolo riguarda la cittadinanza europea.

Il contenuto del Trattato di Maastricht pone con forza il problema dello Stato europeo: dove ci sono economia e moneta uniche ci deve essere uno Stato che deve fare rispettare determinate regole. Il Trattato di Maastricht, in un certo senso, riconosce questa necessità, cioè associa alla moneta la socialità, la difesa e la cittadinanza. Tuttavia, essendo stato redatto da diplomatici e non da un Camera elettiva, esso mette in moto un processo che non può non portare all'unificazione, ma non arriva all'essenziale, cioè non prevede un governo democratico controllato dal Parlamento.

Il Trattato prevede che la Commissione europea, una specie di governo, ottenga la fiducia dal Parlamento europeo, che acquisisce così un potere maggiore, ma in realtà la capacità legislativa e di controllo del Parlamento sono limitate a una serie di casi, anche perché la Comunità non ha autonomia finanziaria, essendo i suoi meccanismi di finanziamento sottoposti al voto unanime del Consiglio dei ministri. Molti limiti riguardano anche la cittadinanza europea prevista dal Trattato. C'è una certa logica nelle cose: i governi titolari del potere hanno fatto in modo che questo non sfuggisse loro di mano, ma la natura delle cose li ha portati a questa soglia e se realizzeranno la moneta europea realizzeranno fatalmente lo Stato federale. L'unica alternativa è tornare indietro, ma

questo oggi non significa solo perdere molte possibilità di sviluppo economico, ma altresì dare via libera al nazionalismo. Questo a sua volta non è più quello del secolo scorso, che ha creato in Francia, Italia e Germania delle nazioni di nazioni. Tornare indietro significa perdere i vantaggi di quella che potremmo chiamare l'unificazione negativa, cioè la negazione della divisione (dove infatti la divisione è stata negata l'economia è prosperata). Il nazionalismo che abbiamo di fronte oggi è quello delle etnie, è l'affermazione della divisione. Questo fenomeno appare tanto più grave in quanto i problemi che il mondo deve affrontare – quelli della popolazione, dell'ecologia, ecc. – possono essere risolti solo a livello mondiale. Ciò che è necessario è organizzare il mondo in grandi federazioni (l'Europa, l'America del Nord che si sta unificando con il Canada e il Messico, l'America latina, la Cina e l'India) per accelerare una svolta che è già in corso con la valorizzazione dell'Onu. Il federalismo è lo strumento per unire gli uomini, per creare la concordia fra loro. Il nazionalismo, invece, li divide e, puntando solo sull'etnia, nega a sé stesso quel ruolo positivo che ha avuto in passato attraverso la creazione di nazioni e del contesto in cui ha potuto nascere la democrazia.

In *L'Europa dopo Maastricht* (a cura di Silvio Beretta), Quaderno n. 40 della rivista «Il Politico», Milano, Giuffrè, 1994. Ripubblicato in Mario Albertini, *Una rivoluzione pacifica. Dalle nazioni all'Europa*, Bologna, Il Mulino, 1999.