

Francesco Rossolillo

Senso della storia e azione politica

I. Il senso della storia

a cura di Giovanni Vigo

Società editrice il Mulino

Europa: potenza o modello?

La storia di questo dopoguerra è stata la storia del confronto di potenza tra Stati Uniti ed Unione Sovietica. Dopo la fase del Piano Marshall, nella quale gli Stati Uniti avevano impegnato importanti risorse nell'attuazione di un grande programma di aiuti economici all'Europa, l'egemonia mondiale delle due superpotenze ha avuto un fondamento essenzialmente militare. Oggi dobbiamo constatare che l'Unione Sovietica sta rischiando il collasso economico e la stessa dissoluzione del proprio quadro statale; e che gli Stati Uniti, vincitori della guerra «chirurgica» contro Saddam Hussein e rimasti ormai la sola superpotenza mondiale, di fatto non riescono a mascherare sotto l'imponenza del loro apparato bellico la realtà di un bilancio statale in dissesto, di un sistema produttivo in continua perdita di competitività e di una società minacciata da gravi tendenze degenerative a causa dell'aumento incontrollato della delinquenza e dal collasso del sistema educativo.

In questo periodo la Comunità europea, a dispetto dell'insufficienza delle sue istituzioni, ha dimostrato una stupefacente capacità non soltanto di sopravvivere, ma di estendersi, e di esercitare una crescente attrazione sui paesi vicini e su quelli del Terzo mondo. Nata a sei, essa si è allargata progressivamente agli attuali dodici componenti; ha dato un impulso spettacolare alle economie dei suoi membri e a quelle dei paesi immediatamente esposti alla sua influenza; ha contribuito in modo decisivo con la sua sola presenza all'instaurazione della democrazia in Spagna e in Portogallo e al suo ristabilimento in Grecia; sta esercitando una crescente attrazione sui paesi dell'Europa orientale e su quelli dell'Efta, e anche su paesi appartenenti al mondo islamico, come la Turchia e il Marocco; dopo la fine del colonialismo, ha stabilito rapporti certo largamente imperfetti, ma di tipo nuovo, con i

paesi dell'Africa, del Pacifico e dei Caraibi che hanno aderito alla Convenzione di Lomè. Senza la presenza della Comunità, il processo di democratizzazione e di riforma dell'economia nei paesi dell'Europa orientale, avviato dopo la rivoluzione gorbacioviana, avrebbe incontrato ostacoli ancor più ardui degli attuali, che ne avrebbero reso del tutto impossibile la prosecuzione.

Si tratta di dati di fatto sui quali esiste un consenso pressoché generale. E tutto ciò è avvenuto non già grazie all'impiego della potenza militare, ma con gli strumenti della collaborazione e dell'integrazione economica; non attraverso il dominio, ma attraverso l'apertura. Spesso si sostiene che in questi decenni la Comunità è stata un gigante economico e un nano politico. Questa affermazione, in prospettiva storica, è falsa. Di fatto la Comunità – o più precisamente il processo di integrazione europea, del quale la Comunità è stata la sovrastruttura istituzionale – oltre ad aver reso impossibile una guerra tra gli Stati dell'Europa occidentale, dove cinquant'anni fa francesi e tedeschi si consideravano nemici «ereditari», ha modificato profondamente la carta politica del mondo; ha fatto cadere regimi; ha abbattuto barriere, creato nuove confluenze e nuove collaborazioni. Essa è stata, negli ultimi decenni, a parte la grande avventura gorbacioviana, l'attore più dinamico e progressivo sulla scena della politica mondiale.

È certo vero che nelle vicende che hanno portato alla guerra del Golfo, e nel corso della guerra, l'Europa non ha avuto alcun peso, e che questa incapacità di assumere le responsabilità che le competevano è stata il segno di una grave debolezza politica. Ma questa affermazione deve essere accuratamente precisata. La debolezza dell'Europa si è manifestata nella sua incapacità di fare, negli ultimi decenni, una politica che favorisse lo sviluppo economico e civile del mondo arabo e promuovesse la sua unità, pur garantendo la sopravvivenza di Israele entro frontiere sicure; non nel fatto che essa non abbia partecipato alla guerra a parità di condizioni con gli Stati Uniti, e non ne abbia tratto, di conseguenza, vantaggi analoghi. È anzi vero il contrario. Se l'Europa ha conservato una credibilità ed una capacità di proposta – che in realtà dovrebbero e potrebbero essere molto maggiori – nei confronti del mondo arabo, ciò è dovuto al fatto che essa, in quanto «Comunità», non ha partecipato alla guerra. Se lo avesse fatto, la percezione – già diffusa nel mondo arabo, e non soltanto nel mondo

arabo – della guerra come scontro tra il Nord e il Sud del mondo ne sarebbe risultata esasperata. Il risultato, al di là dei vantaggi di brevissimo termine che sarebbero derivati all'Europa da un miglioramento dei suoi rapporti con qualche regime dittatoriale e qualche dinastia oscurantistica della regione, sarebbe stato di dare ulteriore alimento all'integralismo islamico, di vanificare definitivamente qualsiasi prospettiva di promozione dell'unità araba e di creazione di un sistema di sicurezza del Mediterraneo e del Medio Oriente, e quindi di chiudere le sole strade percorribili per dare un assetto stabile alla regione e un impulso alla democratizzazione degli Stati che la compongono.

Ma per essere all'altezza delle sue responsabilità di fronte al mondo arabo, così come di quelle che essa ha nei confronti dell'Europa dell'Est, dell'Unione Sovietica e del Terzo mondo, la Comunità deve trasformarsi profondamente. Nel corso della guerra fredda la forza di attrazione dell'Europa si è potuta manifestare in un quadro mondiale sostanzialmente immobile, che le lasciava un margine di manovra limitato e responsabilità compatibili con la sua struttura confederale. La fine della guerra fredda e dell'equilibrio bipolare, e l'aumento dell'interdipendenza a livello mondiale che ne è stata la causa ultima, dando rilevanza politica al fatto che il genere umano sta diventando una sola comunità di destino, hanno posto la Comunità di fronte a problemi più gravi e a responsabilità più drammatiche, che non possono più essere scaricate su altri. La Comunità non può permettersi di ignorare ciò che accade al di fuori di essa e di quella sua periferia che è l'Efta. Al di là dei confini di questa privilegiata regione del mondo si sono aperti gravi focolai di crisi. Centinaia di milioni di uomini che non sanno quale sarà il loro destino si chiedono, e chiedono alla Comunità europea, se essa sarà per loro un amico o un nemico. A questa domanda la Comunità deve comunque rispondere, e con urgenza. Se non ne sarà capace, e non avrà il coraggio di fare con lucidità e tempestività le grandi scelte e i grandi sacrifici che la situazione richiede, i paesi dell'Europa occidentale saranno presi d'assalto da masse immense di uomini, strappati dagli avvenimenti vorticosi degli ultimi anni a quelli che erano il loro modo di vita e la loro visione del mondo, alla ricerca disperata di un benessere che viene loro quotidianamente insieme esibito e negato. La risposta a questa sfida dipende oggi esclusivamente dalla capacità della Comunità di trasformarsi in un'Unione federale,

che i suoi cittadini possano sentire come l'espressione democratica del loro comune interesse e che in nome di questo interesse possa chiedere loro importanti contropartite.

La trasformazione della Comunità in un'Unione federale, se essa si verificherà, avrà un duplice significato. Da un lato, essa sarà l'esempio di un nuovo modo di organizzazione della convivenza civile, il cui senso profondo sarà l'affermazione della solidarietà umana al di sopra delle frontiere, e la negazione della nazione come entità chiusa ed esclusiva; dall'altro, essa sarà la nascita di un nuovo grande polo di potere. Si tratta, beninteso, di due aspetti che in sé non sono contraddittori, perché il potere dell'Europa, se interpretato alla luce delle nuovissime e straordinarie opportunità create dalla «Nuova era» di Gorbaciov, potrà essere soltanto, o prevalentemente, il potere di diffondere pacificamente il federalismo al resto del mondo. Resta però il fatto che l'idea di potere evoca quella del suo uso tradizionale, e quindi del dominio.

Il problema del futuro ruolo dell'Europa nel mondo viene quindi posto in una luce del tutto diversa e riceve risposte contrarie a seconda della forma che, nelle previsioni di ciascuno, prenderà il rapporto tra modello e potere (inteso nella sua accezione tradizionale) nella politica dell'Unione e nel modo stesso in cui i suoi cittadini vivranno la propria identità europea. Si può pensare da un lato che il processo di intensificazione dell'interdipendenza dei rapporti tra gli uomini sia destinato a trasformare in modo conforme i comportamenti politici e le istituzioni, promuovendo, sia pure a prezzo di tensioni e di crisi, forme di unità sempre più vaste e diffuse; e quindi che l'unificazione federale dell'Europa debba essere vista come una tappa di questo processo, destinata a sua volta ad accelerarne il cammino. O si può ritenere, al contrario, che la politica obbedirà ad una logica del tutto autonoma (quella tradizionale della potenza), in forza della quale l'aumento dell'interdipendenza non avrà altro effetto che quello di moltiplicare i motivi di contrasto nei rapporti tra gli Stati e quindi di accrescere la loro conflittualità; e che l'Unione europea di domani non potrà che diventare un polo di un nuovo equilibrio di potere. In verità chi si propone di contribuire con il proprio impegno politico all'avanzamento del processo di emancipazione umana non può non fondare il proprio impegno sulla

prima di queste due visioni, perché la seconda implica che il genere umano stia comunque correndo verso la propria autodistruzione. Ma è comunque necessario mettere in evidenza in modo più esplicito e diffuso il nesso che le lega alle idee di unità europea che sono presenti nel dibattito politico per far emergere con la massima chiarezza possibile il significato e le implicazioni di ciascuna di queste ultime.

La prima visione presuppone che la consapevolezza che l'umanità costituisce ormai una sola comunità di destino sia destinata ad estendersi progressivamente a tutto il genere umano e ad incidere sempre più sui comportamenti degli Stati e degli individui. Ciò implica che la distensione tra Unione Sovietica e Stati Uniti instaurata dal «Nuovo pensiero» di Gorbaciov sia soltanto l'inizio di un processo che – naturalmente non senza dover superare ostacoli e vincere difficoltà – porterà, in un tempo dalla durata imprevedibile, all'unificazione mondiale. È bene ricordare che questa non è affatto una visione «angelistica» della storia. Sappiamo bene che, fino a che ci saranno Stati, ci sarà una ragion di Stato. Ma oggi si sta delineando a livello mondiale, grazie all'effetto che esercitano sulle coscienze le minacce ecologica e nucleare, una tendenziale convergenza delle ragioni di Stato simile a quella che ha fatto dell'Europa occidentale un'oasi di pace negli ultimi quarantacinque anni. In questa ottica la guerra del Golfo non sarebbe che un residuo, tragico sottoprodotto del vecchio ordine. Vero è che la storia procede dialetticamente, e che altri episodi di violenza – verosimilmente meno gravi – nel difficile cammino della trasformazione dei rapporti tra il Nord e il Sud del mondo non mancherebbero comunque di verificarsi. Ma essi non altererebbero in modo sostanziale la direzione di marcia del genere umano verso la propria unità, che coinciderebbe con quella di tutti i popoli verso la democrazia. In questo contesto il compito dell'Europa sarebbe quello di dare l'esempio della realizzazione della formula istituzionale che consenta di organizzare giuridicamente l'interdipendenza attraverso il federalismo, facendone il fondamento della pace tra gli Stati. Ciò significa che l'unificazione federale dell'Europa metterebbe in crisi l'idea stessa di sovranità. Essa renderebbe irreversibile il processo e ne sarebbe insieme un potente fattore di accelerazione; e gli strumenti della sua forza propulsiva sarebbero quelli pacifici del proprio allargamento e della promozione di altre unità federali (nell'Unione Sovietica, nel

mondo arabo, nell'Africa subsahariana, nell'America latina, ecc.). Essa potrebbe anzi promuovere il processo con tanto maggiore efficacia quanto meno essa mostrasse il viso delle armi. Essa diventerebbe così il centro di diffusione del federalismo nel mondo, come duecento anni fa fu il centro di diffusione del modello dello Stato nazionale, e creerebbe le basi per la democratizzazione dell'Onu e per la sua trasformazione in un governo mondiale fondato su grandi federazioni regionali.

La seconda visione si fonda sull'ipotesi che la fondazione della Federazione europea non sarà sufficiente a mettere storicamente in crisi l'idea di sovranità, ma si limiterà a trasferirla, in una specifica regione del mondo, ad un livello più elevato. Coloro che tendono a pensare in questo modo sono in genere quegli stessi «realisti» che ritengono che il processo di democratizzazione in Unione Sovietica e quello di distensione mondiale saranno episodi di breve durata, che il mondo arabo rimarrà per un tempo indefinito in balia dell'integralismo e che il Terzo mondo è destinato ad essere, per il mondo industrializzato, un pericolo permanente dal quale si tratta prima di tutto di difendersi. Per costoro, l'equilibrio mondiale continuerà ad essere governato dai rapporti di forza e la concezione tradizionale dell'interesse nazionale prevarrà sempre e comunque sulla consapevolezza dell'unità di destino che coinvolge l'intero genere umano: il che darà luogo ad una situazione internazionale tanto più esplosiva in quanto la fine dell'equilibrio bipolare ha fatto venir meno la stabilità basata sulla dissuasione reciproca. La Federazione europea, in questa prospettiva, non avrebbe il ruolo attivo di *germe* per la diffusione di comportamenti federalistici nel mondo: essa non potrebbe far altro che reagire agli impulsi che riceverebbe dalle mutevoli configurazioni dell'equilibrio mondiale degli Stati. Gli strumenti della forza militare diverrebbero quindi decisivi e l'Europa potrebbe garantire la propria sicurezza soltanto nella misura in cui sapesse affermarsi come nuova superpotenza.

È importante mettere in evidenza che quella tra le due visioni del corso futuro della storia europea e mondiale alle quali ho accennato è un'alternativa alla quale è impossibile sottrarsi fingendo che non esista, perché la grande opzione storica di fronte alla quale l'Europa si trova pone un problema di impieghi alternativi di risorse scarse. La Comunità, di fronte alle drammatiche sfide

che le vengono poste dai paesi dell'Est e dall'Unione Sovietica, dal mondo arabo e dal Terzo mondo, dovrà addossarsi comunque pesanti sacrifici. Essa dovrà mobilitare, se vorrà sopravvivere, una grande quantità di risorse materiali e morali: si tratta di decidere se esse saranno destinate a integrare altri popoli ed altre economie assai meno avanzate di quelle dei Dodici nel contesto della futura Unione e a favorire con grandi iniziative di cooperazione la formazione di movimenti di aggregazione pacifica in altre regioni del mondo; oppure a dotare la futura Unione degli armamenti potenti, moderni e sofisticati necessari per farne una superpotenza capace di competere militarmente con gli Stati Uniti a livello mondiale e di rispondere con la forza alla minaccia che le proviene dal Terzo mondo miserabile e sovrappopolato. Non cerchiamo di ingannare noi stessi con l'illusione che sia possibile far le due cose insieme. Le due scelte sono incompatibili non soltanto dal punto di vista ideale, perché la pace e la democrazia non si esportano oggi con i missili; ma anche dal punto di vista economico, perché l'unico modo attraverso il quale l'Europa potrebbe mobilitare le enormi risorse necessarie per far fronte con gli strumenti pacifici della collaborazione economica alle sue nuove responsabilità storiche è quello di una drastica riduzione delle spese militari (accompagnata da una severa politica di austerità). Basti pensare del resto all'entità dello sforzo che sta compiendo la Repubblica federale di Germania per integrare l'apparato produttivo e la società dell'ex-Ddr nel proprio tessuto economico e civile. Quello che l'Unione europea dovrebbe compiere nei confronti dell'Europa orientale, dell'Unione Sovietica, del mondo arabo e del Terzo mondo è immensamente superiore.

Di fronte a questa alternativa, coloro che sono impegnati sul fronte della lotta per l'Europa non possono non chiedersi se sia moralmente sostenibile un disegno politico che si proponga come obiettivo la creazione di uno Stato europeo la cui responsabilità primordiale nei confronti dei propri cittadini dovesse essere quella di difenderli con le armi dalle masse di diseredati che premono ai suoi confini, per impedire che partecipino al loro benessere. La risposta non può essere che negativa. Se i federalisti vogliono continuare a fondare il loro impegno sulla consapevolezza che quella per la Federazione europea è oggi la sola battaglia che vale la pena di combattere, essi *devono* scegliere l'opzione dell'*Europa come modello* contro quella dell'*Europa come potenza*.

Se c'è accordo su questa opzione di fondo, il dibattito in corso tra i federalisti sul problema dell'attribuzione di competenze militari all'Unione europea perde una buona parte della sua radicalità. Va da sé che, una volta stabilito che l'Unione europea non sarà una superpotenza, e che quindi l'effetto della sua presenza militare nel mondo sarà comunque modesto, il fatto che il suo potenziale militare sia gestito con il metodo federale o con quello della cooperazione politica comporterà una differenza di carattere esclusivamente simbolico (e la relativa discussione manterrà una sua rilevanza soltanto nella misura in cui i simboli hanno rilevanza in politica). Né può contribuire a drammatizzare il problema il timore che il permanere di piccoli eserciti nazionali possa essere il fondamento di una autonoma ragion di Stato dei singoli paesi membri dell'Unione e far così prevalere spinte disgregative in grado di mettere in pericolo lo stesso vincolo federale. Se si accetta il presupposto che il successo della politica estera europea sarà misurato dalla capacità del primo nucleo federale di espandersi attraverso l'adesione di altri Stati e di diffondere pacificamente il modello del federalismo, va da sé che la politica militare, quali che siano i meccanismi istituzionali deputati alla sua gestione, perderebbe gran parte della sua autonomia e seguirebbe i cammini tracciati dalle scelte nodali di politica estera dell'Unione, che sarebbero comunque di natura non militare. Certo è che il problema di chi avrà il comando supremo delle forze armate dei paesi dell'Unione si porrà, e non potrà essere aggirato dichiarando quella del controllo delle forze armate una competenza concorrente, perché in materia militare, dal punto di vista del diritto costituzionale, il soggetto che deve decidere in ultima istanza se fare o non fare la guerra, se affidare, nell'ambito di eventuali alleanze, le forze armate ad un comando unificato o se mantenerne il controllo diretto, ecc. non può essere che uno. Ma, se la storia indirizzerà il suo cammino verso l'obiettivo dell'unificazione mondiale, non sarà il permanere di eserciti nazionali, in un contesto istituzionale che sarà federale nei settori decisivi dell'economia e della moneta, a mettere in pericolo la pace civile e la permanenza dell'Unione, se è vero che il processo di integrazione europea, esprimendosi attraverso istituzioni confederali deboli e inefficaci, ha potuto negli ultimi cinquant'anni rendere addirittura impensabile una guerra tra europei.

Resta il fatto che i federalisti non possono sottrarsi alla necessità di elaborare un orientamento di fronte a scelte precise che essi dovranno affrontare a breve e medio termine. A questo riguardo è necessario svolgere ancora due ordini di considerazioni.

a) Nella fase attuale del processo di unificazione europea esiste una possibilità concreta di spingere gli Stati membri della Comunità a compiere un sostanziale passo avanti sulla strada della cessione della loro sovranità ad una Unione europea. Questo passo consiste nella creazione di un'Unione economica e monetaria e nella democratizzazione delle istituzioni che avranno il compito di governarla. Rispetto al perseguimento di questi obiettivi esiste uno schieramento di governi e di forze contrari, ma ne esiste uno, e importante, di governi e di forze favorevoli. L'esito della battaglia non è sicuro, ma essa può essere vinta. Uno schieramento analogo per l'attribuzione delle competenze della sicurezza e della difesa ad un'autorità federale europea, invece, non esiste e, comunque evolvano gli avvenimenti, non esisterà per un lungo tempo a venire. Ora, se il nostro scopo, come militanti di un Movimento politico, è veramente quello di incidere sul processo reale, si tratta di vedere se è più opportuno concentrare tutte le nostre energie sull'unico obiettivo possibile o disperderle applicandone una parte ad un secondo obiettivo impossibile. La risposta viene da sé. Del resto è opportuno ricordare in ogni momento che i temi della sicurezza e della difesa – intesi nei termini tradizionali – sono oggi i cavalli di battaglia di tutti coloro che si oppongono a qualsiasi cessione di sovranità, i quali si servono di essi per deviare l'attenzione dell'opinione pubblica su di un problema che comunque non potrà ricevere che risposte intergovernative e per allontanarla dal terreno sul quale si gioca la partita decisiva.

Certo è che, perché questo argomento sia fondato, bisogna che l'obiettivo possibile costituisca effettivamente un passo avanti risolutivo. La mia convinzione è che esso lo sia. Se è vero quanto si è detto precedentemente, la moneta è oggi per l'Europa uno strumento di politica estera molto più importante dell'esercito. Si dice da taluni che la moneta è il simbolo dell'Europa dei mercanti. Ma nella misura in cui questo termine ha nel dibattito europeo una connotazione spregiativa (che spesso peraltro è ingiustificata, perché il commercio è sinonimo di continua intensificazione dei rapporti pacifici tra i popoli) esso la possiede in quanto indica una

situazione nella quale all'integrazione economica non fa riscontro un allargamento dell'orbita della democrazia, e quindi l'economia non è controllata dalla politica per far avanzare la giustizia. Ma questo è proprio il contrario di quanto accadrebbe con la trasformazione della Comunità in un'Unione economica e monetaria governata da istituzioni politiche democratiche. Non è certo oggi l'esercito lo strumento per realizzare l'Europa dei cittadini.

b) Se l'analisi che precede è fondata, la creazione della Federazione europea con competenze limitate al settore economico-monetario introdurrebbe nel processo di integrazione a livello europeo e mondiale un forte elemento di accelerazione, perché, da un lato, proporrebbe al resto del mondo un modello assai più efficace di quello comunitario per garantire il controllo politico dei fenomeni di interdipendenza al di sopra dei confini nazionali e, dall'altro, consentirebbe all'Unione europea stessa di aprirsi all'adesione di altri paesi senza per questo mettere in pericolo la sua coesione interna. Inizierebbe quindi, con la creazione dell'Unione, una fase caratterizzata da continui e rapidi allargamenti. Contemporaneamente l'Unione sarebbe spinta ad assumere nuove e sempre maggiori responsabilità nei confronti di altre regioni del mondo, e ad entrare quindi in sistemi di sicurezza sempre più ampi. Si porrebbe allora il problema se, di fronte ad un succedersi di sfide che rimetterebbero continuamente in gioco la fisionomia dell'equilibrio mondiale, estendendo a ritmo accelerato le dimensioni istituzionali della sicurezza, la forte volontà politica che sarebbe comunque necessaria per trasferire, nel corso del processo, le forze armate dagli Stati al livello federale troverebbe motivazioni e tempo sufficienti per formarsi e per imporsi. Certo è che, una volta creato il primo nucleo federale, la presenza dell'Europa nel mondo sarebbe tanto più incisiva quanto meno essa fosse percepita dai suoi partner come una minaccia; né è possibile immaginare, in questo scenario, che la minaccia venisse all'Europa dall'esterno. Sembra più probabile che le esigenze della sicurezza reciproca che si porrebbero nella nuova situazione favorirebbero l'attribuzione diretta di contingenti militari ad organismi come la Csce, o un futuro sistema di sicurezza per il Mediterraneo e il Medio Oriente, o una grande organizzazione che comprenda le due precedenti; e parallelamente all'Onu, che vedrebbe così continuamente accrescersi, con l'avanzare del processo, il suo ruolo di principale garante della pace mondiale.

Questa tendenza quindi pone i federalisti di fronte al problema, al quale essi debbono tentare di dare subito una risposta, se anche *dopo* la costituzione del primo nucleo federale nel quadro della Comunità, la loro linea strategica, e quindi l'impiego prevalente delle loro energie, dovranno avere come obiettivo il trasferimento al potere federale del potenziale militare degli Stati nazionali o non piuttosto l'accelerazione del processo di allargamento dell'orbita del federalismo e di rafforzamento dei sistemi di sicurezza reciproca che si andranno formando in diversi ambiti regionali e in quello globale delle Nazioni Unite.

In «Il Federalista», XXXIII (1991), n. 2.