

Francesco Rossolillo

Senso della storia e azione politica

II. La battaglia per la Federazione europea

a cura di Giovanni Vigo

Società editrice il Mulino

L'Europa dopo Nizza

Dal tempo dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, l'Unione europea si è dimostrata incapace di compiere ulteriori passi avanti sulla strada della riforma delle sue istituzioni nel senso della creazione progressiva di una *more perfect union*. La cosa è passata sostanzialmente inosservata fino all'entrata in vigore dell'Unione monetaria, il 1° gennaio 1999, perché gli sforzi dei politici e l'attenzione degli osservatori erano concentrati sul problema dell'adeguamento dei bilanci e dei principali strumenti della finanza pubblica nazionali ai parametri fissati dal Trattato. Ma una volta raggiunti questi obiettivi, si è dovuto constatare che non solo non erano visibili all'orizzonte altri obiettivi ambiziosi come quello della moneta europea, che potessero mobilitare energie e orientare un'altra fase del processo, ma che i Vertici non erano nemmeno più in grado di trovare accordi su riforme minime, che permettessero di realizzare miglioramenti marginali nell'attività ordinaria delle istituzioni. Questa situazione di stallo ha avuto il suo momento più spettacolare nel Consiglio europeo di Nizza.

Tutto ciò avviene in una fase estremamente delicata del processo. La prospettiva dell'allargamento è ormai non soltanto certa, ma vicina nel tempo. In molti uomini di governo europei (con l'ovvia eccezione di quelli che mirano consapevolmente all'annacquamento dell'Unione in un'area di libero scambio) è diffusa la consapevolezza che la struttura istituzionale dell'Unione, che è già alla soglia del collasso e della paralisi decisionale nel quadro dei Quindici, non reggerebbe all'urto di un allargamento a venti, venticinque o trenta paesi, e che l'allargamento dovrebbe essere preceduto da un non ben definito approfondimento della coesione dell'Unione. Ma nessun uomo di governo, con la parziale eccezione del ministro degli esteri tedesco, ha mai saputo

dare a questa esigenza la concretezza di un progetto. L'Unione sta quindi per affrontare l'avventura dell'ingresso dei paesi dell'Europa centro-orientale in una situazione di disorientamento, che non può essere nascosta nemmeno parzialmente da diversi evanescenti come la Carta dei diritti fondamentali o l'Identità europea di sicurezza e di difesa, né da pure formule verbali che si propongano di conciliare l'illusione del cambiamento con il mantenimento di fatto dello status quo, come quella della «Federazione di Stati nazionali».

La verità è che il processo di unificazione europea ha ormai concluso la fase di avvicinamento all'obiettivo finale, e che i governanti dell'Unione si trovano di fronte ad una scelta decisiva. Si tratta cioè di compiere il passo conclusivo della creazione di uno Stato federale europeo, e quindi di rinunciare alla sovranità nel quadro nazionale per ricrearla in un ambito più vasto, oppure di imboccare una via involutiva destinata a condurre alla dissoluzione dell'Unione. La più irrealistica di tutte le posizioni è quella che si illude di poter prolungare indefinitamente la situazione attuale. La strategia dell'attesa nasconde di fatto la rassegnazione a veder finire l'avventura europea. Gli stessi paesi che hanno costituito fin dall'inizio il motore del processo, la Francia e la Germania, in assenza di un grande progetto comune sono condannati a cadere nella logica della competizione e della diffidenza reciproca, e Nizza ne ha fornito la prova. Con il tempo si rafforzerebbero inevitabilmente gli interessi che premono perché la Germania stabilisca e consolidi una propria egemonia sui paesi dell'Europa centro-orientale, se necessario anche liberandosi dai vincoli che le vengono imposti dalla sua appartenenza all'Unione. Le forze del nazionalismo, del tribalismo regionale, della xenofobia e dell'autoritarismo sono all'opera dovunque, anche se in forme diverse. Il tempo lavora dunque contro l'Europa. Il processo di unificazione del continente deve avanzare per non retrocedere. Ma oggi esso può avanzare soltanto compiendo il salto federale.

L'avvicinarsi della prospettiva dell'allargamento ha messo in evidenza un secondo nodo del processo, che in realtà stava affiorando da tempo, ma che oggi si manifesta con grande chiarezza. Si tratta del fatto che, a causa sia della virtuale impossibilità di prendere all'unanimità decisioni importanti in consessi nei quali sono rappresentati oggi quindici, e domani venti o più Stati so-

vrani, sia del diverso grado di avanzamento della consapevolezza europea nei diversi Stati dell'Unione, l'obiettivo della creazione di uno Stato federale europeo può ormai essere perseguito soltanto in un quadro territoriale più ristretto di quello dell'Unione nel suo complesso e, a maggior ragione, dell'Unione allargata. Si pone così il problema del *nucleo federale*. Ciò non significa che in alcuni governi dell'Unione esista oggi una volontà, che mancherebbe negli altri, di unire i rispettivi Stati con un vincolo federale. Questa volontà oggi non esiste in nessuno di essi. Significa però che in alcuni Stati, che sono coinvolti nel processo più profondamente degli altri, le cui opinioni pubbliche sono più aperte verso l'idea dell'unità politica dell'Europa e nei quali comunque gli uomini di governo hanno una percezione oscura ma reale delle contraddizioni provocate dall'incapacità dell'attuale assetto istituzionale di prendere decisioni efficaci e dall'assenza dell'Europa sulla scena internazionale, esiste la *possibilità* di battersi perché, con il favore delle circostanze, questa volontà nasca in tempi ragionevolmente brevi, mentre questa possibilità non esiste negli altri Stati dell'Unione. In altre parole, quello di creare una federazione a sei (o a sette, o a otto) è oggi un progetto difficile ma possibile, mentre quello di crearne una a quindici (o a venti, o a venticinque) è semplicemente impossibile.

Ci troviamo quindi di fronte alla necessità di affrontare contemporaneamente due problemi di grande difficoltà. Quello della creazione di uno Stato federale è in sé più difficile di qualunque altro problema che i governi hanno dovuto finora affrontare nel corso del processo perché il conseguimento di obiettivi come la Ceca, la Cee, l'elezione diretta del Parlamento europeo, il Mercato unico e la moneta europea è servito a puntellare la sovranità degli Stati nazionali, che sarebbe entrata in crisi senza forme sempre più profonde di collaborazione europea, mentre la creazione di una Federazione implica l'*abbandono* di quella stessa sovranità. Ma non meno arduo è quello della realizzazione di questo obiettivo in un ambito più ristretto di quello dell'Unione, perché esso comporta la necessità di *cambiare il quadro politico* nel quale la prossima fase del processo si dovrà svolgere per avere un esito federale. Ciò implica la perdita di quella che poteva sembrare la centralità delle istituzioni europee e del loro ruolo di motori del processo. Il che non deve certo farci dimenticare che anche prima

il vero motore del processo era sempre stato l'intesa tra i governi francese e tedesco (con occasionali, anche se importanti, contributi di alcuni uomini di governo italiani). Ma fino ad oggi questo motore poteva agire nel quadro della Comunità prima e dell'Unione poi, mentre oggi esso deve affrontare il difficile compito di creare un quadro nuovo.

Si tratta peraltro di due problemi che sono inscindibilmente connessi. La loro connessione fa sì che il tentativo di isolarli l'uno dall'altro e di affrontare uno solo di essi conduca in un vicolo cieco. È così che porre il problema della fondazione della Federazione europea senza porre insieme quello del nucleo federale, accreditando implicitamente l'idea che un progetto di unione federale possa oggi essere proposto con prospettive di successo nel quadro dei Quindici, o dei futuri Venti o Venticinque, è così privo di ogni aggancio concreto con la realtà da rendere impensabile che attorno ad esso possano essere mobilitate energie. Mentre porre quello del nucleo senza dargli un contenuto federale, cioè pensare che un gruppo di Stati possa realizzare al proprio interno una collaborazione efficace senza abbandonare il metodo intergovernativo, significherebbe riproporre nel quadro dei Sei (o dei Sette, o degli Otto) un approccio che agli occhi di tutti ha ormai esaurito tutte le sue potenzialità. Esso, nel migliore dei casi, darebbe luogo alla creazione, all'interno dell'Unione, di una sorta di direttorio che, oltre ad essere inaccettabile per gli Stati che ne saranno esclusi, sarebbe incapace di decidere e sottratto ad ogni controllo democratico press'a poco come lo è l'Unione attuale.

Ma in quali condizioni si potrà formare, all'interno di un gruppo di paesi, la volontà di creare un nucleo federale? Ciò che appare impensabile è che la Federazione europea, quale che sia la sua iniziale estensione geografica, possa nascere in una situazione di normalità, da una serena presa di coscienza da parte degli uomini di governo della necessità obiettiva di rinunciare alle sovranità nazionali e di creare le condizioni di un ripristino della sovranità in un quadro più ampio. La verità è che, fino a quando la vita degli europei continuerà a scorrere nei binari tranquilli di un elevato livello di prosperità e di una ragionevole misura di libertà e di sicurezza, è impensabile che i loro uomini di governo abbandonino il tradizionale e sicuro metodo del compromesso intergovernativo per la soluzione dei problemi e trovino la capacità di

esprimere la forte volontà necessaria per imporre una soluzione traumatica come quella dell'abbandono della sovranità. Questa volontà quindi potrà nascere soltanto sotto l'effetto di una pressione popolare, che a sua volta si potrà sprigionare, anche grazie all'azione di un'avanguardia consapevole, soltanto in una situazione di crisi, come da una situazione di crisi sono nati tutti i maggiori avanzamenti del processo di unificazione europea fino a Maastricht. Ma si tratterà di una crisi che dovrà presentare due caratteristiche diverse dalle precedenti. Da un lato essa non potrà essere risolta se non con la fondazione di uno Stato federale, e quindi a prezzo dell'abbandono delle sovranità nazionali, e quindi metterà in gioco interessi ben più radicati e resistenze ben più accanite. Dall'altro essa non si manifesterà con la stessa intensità in tutti gli Stati di un'Unione ormai troppo estesa e troppo eterogenea. Essa investirà con forza tanto maggiore gli Stati legati tra di loro da più stretti vincoli di interdipendenza – consolidati da decenni di esperienza comune, da una più stretta convergenza di interessi e da una più avanzata maturazione europea dell'opinione pubblica – per i quali la scelta si porrà nei termini *federarsi o perire*; e potrà non manifestarsi del tutto in paesi meno coinvolti nel processo come la Gran Bretagna, per la quale i legami privilegiati con gli Stati Uniti possono costituire un'alternativa all'Unione. In questo contesto nei primi potrà prendere forma una forte volontà di pervenire ad una unificazione federale, mentre negli altri permarrà immutata la volontà di perpetuare la sovranità nazionale. Questi ultimi lotteranno strenuamente per impedire la nascita del nucleo federale e per riportare il processo nell'alveo delle istituzioni dell'Unione. Perché il nucleo possa nascere, sarà quindi necessario che la determinazione dei paesi che lo vorranno sia tanto forte da vincere queste resistenze, anche se ciò dovesse comportare la denuncia dei Trattati.

Per molti è difficile accettare il dato di fatto che la storia, e in particolare la storia politica, avanza a prezzo di crisi e di rotture. Eppure questa è la realtà. La via della facilità e del compromesso conduce oggi in Europa all'allargamento senza riforme e al progressivo ulteriore indebolimento di istituzioni già esangui, e quindi alla dissoluzione dell'Unione e a crisi ben più gravi di quella che accompagnerebbe la denuncia dei Trattati, o la sua semplice minaccia. Oggi in Europa bisogna saper dividere per unire. Ma ogni atto di rottura dovrà essere presentato per quello

che è, cioè come la premessa indispensabile per ridare slancio al processo, sostituendo al metodo intergovernativo quello federale, e creando quindi la premessa indispensabile per la creazione di una federazione paneuropea; e ogni proposta istituzionale avanzata in questo quadro dovrà essere presentata come non negoziabile nei suoi contenuti, ma come aperta all'adesione di tutti i paesi che saranno disposti ad accettarla e come conciliabile con il mantenimento, da parte di quelli che non saranno disposti ad accettarla, dell'*acquis communautaire*.

La realizzazione del progetto di un nucleo federale presupporrà che la relativa decisione venga presa da un certo numero di governi europei, riuniti attorno alla coppia franco-tedesca. Si tratterà, come si è già detto, di una decisione che non verrà presa nel vuoto, ma che sarà preceduta da un'iniziativa di alcuni leader che sapranno prendere coscienza della gravità del momento storico, e avverrà in un clima di emergenza e sotto l'effetto di una forte pressione popolare preparata e orientata dall'azione di agitazione politica e dalla permanente presenza sul territorio di un'avanguardia consapevole. Essa dovrà sfociare in un mandato affidato ad un'assemblea che rappresenti democraticamente i cittadini dei paesi del nucleo di elaborare la costituzione federale che disciplinerà il funzionamento delle sue istituzioni e ne definirà i valori-guida. Ma *la decisione di fondare il nuovo Stato* spetterà ai governi, come detentori ultimi del potere negli Stati coinvolti nel processo e come unici soggetti legittimati a compiere l'atto formale del trasferimento della sovranità. Certo è pensabile che lo sviluppo della crisi assuma dimensioni così gravi da esautorare completamente i governi. Ma questo significherebbe l'instaurazione di una situazione di anarchia, che non precluderebbe alla nascita di uno Stato federale, ma, verosimilmente, alla disgregazione micronazionale del continente.

È un dato di fatto che il metodo intergovernativo è, ed è sempre stato, inefficace e antidemocratico nella gestione della Comunità prima e dell'Unione poi, e non ha fatto che rifletterne la natura confederale. Così come è un dato di fatto che esso è, ed è stato, del tutto inefficace per riformare la struttura istituzionale della Comunità prima e dell'Unione poi in periodi *di normalità*. Non per nulla i governi sono i luoghi nei quali la sovranità si manifesta nella sua forma più pregnante e quindi sono i soggetti de-

putati naturalmente alla sua difesa. Ma proprio per questo essi sono anche gli unici soggetti che, in una situazione di emergenza, possono decidere di abbandonarla. Del resto l'accordo tra governi è stato sempre un passaggio decisivo ogniqualvolta si è trattato di far fare un passo avanti alle istituzioni europee in periodi eccezionali. Esso, a maggior ragione, sarà un passaggio decisivo quando si tratterà di fondare il nucleo federale.

In ogni caso sarebbe illusorio pensare che la natura del processo possa cambiare per il solo fatto di affidare il compito di prendere decisioni sul destino dell'Unione a entità nelle quali ai governi siano affiancati altri soggetti. Una «Convenzione» nella quale siano presenti, a fianco dei governi, rappresentanti del Parlamento europeo, dei parlamenti nazionali e della Commissione – come quella che ha elaborato la Carta dei diritti fondamentali, o quella che, secondo il Trattato di Nizza, elaborerà nel 2004 un documento che definisca meglio i confini tra le competenze di istituzioni europee, Stati nazionali e regioni – può servire come specchio per le allodole, ma non cambia la natura del processo decisionale né la realtà dei rapporti di potere.

Ciò non significa certo che l'azione di tutte le altre istanze non sia essenziale. È vero il contrario. Ma è di importanza vitale che si sappia distinguere gli attori che hanno il compito di preparare l'avvenire, di dare voce ai bisogni e di organizzare la pressione da quelli che hanno la responsabilità di prendere le decisioni formali. E che ognuno di essi giochi correttamente il proprio ruolo.

Publius

Lettera europea n. 19, maggio 2001. Pubblicata anche come editoriale, con qualche variante, in «Il Federalista», XLIII (2001), n. 1.