

Francesco Rossolillo

Senso della storia e azione politica

II. La battaglia per la Federazione europea

a cura di Giovanni Vigo

Società editrice il Mulino

Le Convenzioni di Bruxelles e Filadelfia: due esperienze diverse

Oggi vengono frequentemente fatti paralleli tra la Convenzione in corso a Bruxelles e la Convenzione di Filadelfia del 1787. Uno dei più evidenti riguarda le linee di frattura che attraversano l'una e attraversavano l'altra. Lo spartiacque che divideva la Convenzione di Filadelfia contrapponeva i rappresentanti dei grandi Stati a quelli dei piccoli. I primi volevano che fosse loro riconosciuto nella futura Costituzione il maggior peso che corrispondeva alla loro popolazione. I secondi temevano di rimanere schiacciati dai primi e chiedevano che la Costituzione sancisse la piena uguaglianza di tutti gli Stati, come accadeva nel regime degli *Articles of Confederation*. Il confronto riguardava essenzialmente la struttura del potere legislativo. I grandi Stati chiedevano una rappresentanza proporzionale alla popolazione. I piccoli chiedevano che ogni Stato avesse un ugual numero di voti.

È noto che il compromesso tra queste due tendenze portò alla fondazione degli Stati Uniti d'America, mediante l'articolazione del potere legislativo in due rami, dei quali uno rappresentava i cittadini in proporzione al loro numero e l'altro rappresentava pariteticamente gli Stati. Fu proprio da questo compromesso che nacque l'idea di uno *Stato di Stati*, che non aveva precedenti nella storia e che costituì la grande innovazione della quale siamo debitori nei confronti dei padri fondatori di Filadelfia e delle convenzioni che, nelle tredici ex-colonie, ratificarono la Costituzione.

Oggi, nella Convenzione di Bruxelles e nel dibattito che si svolge al di fuori di essa, si sta riproducendo lo stesso contrasto, anche se esso riguarda principalmente la struttura dell'esecutivo. I rappresentanti dei grandi Stati (con la parziale eccezione della Germania) vogliono rafforzare il Presidente del Consiglio europeo, allungandone il mandato e accrescendone il prestigio, se non i poteri. I rappresentanti dei piccoli Stati vogliono rafforzare

la Commissione, nella quale questi contano proporzionalmente più dei grandi e il cui Presidente dovrebbe essere eletto dal Parlamento (dal quale peraltro la Commissione nel suo complesso viene già confermata, anche se questa innovazione, contenuta nel Trattato di Maastricht, non ha affatto comportato un suo aumento di efficienza, né un suo maggiore radicamento nell'elettorato).

Ma questo parallelo non deve far dimenticare la differenza fondamentale tra le due Convenzioni, che risiede nel fatto che da quella di Bruxelles *non* nascerà la Federazione europea. Ciò che è in gioco in essa è soltanto la scelta tra due modelli intergovernativi: uno più esplicito, che viene sostenuto dai grandi Stati, e uno parzialmente mascherato – il cosiddetto metodo comunitario – che viene difeso dai piccoli Stati e con il quale la Comunità prima e l'Unione poi sono stati, bene o male, governati fino ad oggi.

Dallo scontro di queste due tendenze nascerà qualche forma di compromesso, ma non certo una soluzione simile a quella di Filadelfia. Questa impossibilità dipende essenzialmente dal quadro nel quale la cosiddetta costituzione che uscirà dalla Convenzione e dalla Conferenza intergovernativa che la seguirà viene oggi discussa e sarà domani applicata. Tutti sanno benissimo che la creazione di uno Stato federale a venticinque (o a quindici, o comunque con la presenza della Gran Bretagna) è impensabile. E che quindi, quale che si avvii ad essere la soluzione che uscirà dalla Convenzione e dalla Conferenza intergovernativa che la seguirà, essa non fermerà il processo di crescente paralisi decisionale dell'Unione che è sotto gli occhi di tutti.

Il vero problema che si pone, se si vuole portare l'Europa all'unificazione, è quindi quello del *cambiamento del quadro*, come qualcuno, in modo più o meno confuso, ha cominciato a dire. Si tratta cioè di rilanciare il processo partendo da un'iniziativa dei sei paesi fondatori. E di farlo in una prospettiva chiaramente federale che in un primo tempo potrebbe essere limitata agli stessi Sei, se nessun altro sarà disposto a seguirli subito. È essenziale quindi che questa speranza di rilancio non si riduca ad un rafforzamento della collaborazione intergovernativa tra Francia e Germania, che costituisce un passo necessario, ma non certo sufficiente, nella giusta direzione. Questa soluzione, al di là del suo indubbio effetto d'annuncio, non affronterebbe il problema decisivo del superamento delle sovranità nazionali e, insieme, escludendo gli altri quattro paesi che, per la loro storia, il loro grado di

integrazione e la maturazione europea delle loro opinioni pubbliche farebbero naturalmente parte del nucleo di avanguardia, soffocherebbe la nascita di quest'ultimo, evocando l'idea del *dirrettorio* e riproducendo all'interno dei Sei le stesse tensioni tra paesi grandi e paesi medi e piccoli che si sta verificando nell'Unione. La rinata amicizia franco-tedesca va quindi seguita con grande interesse, ma senza dimenticare che per ora essa si colloca in un quadro che presenta questi due limiti fondamentali, ed è l'espressione del tentativo di far coesistere esigenze contraddittorie, cioè di fare politiche forti con istituzioni deboli.

Il passo ulteriore è assai difficile da compiere. Ma esso è la condizione della salvezza di un'Europa, la cui totale impotenza esterna ed interna sta diventando sempre più drammaticamente evidente. E i problemi che essa deve affrontare non possono ormai più essere rinviati.

Publius

Lettera europea n. 27, febbraio 2003.