

Francesco Rossolillo

# Senso della storia e azione politica

II. La battaglia per la Federazione europea

a cura di Giovanni Vigo

Società editrice il Mulino

## Rapporto politico al XVII Congresso dell'Uef (Vienna, 18-20 aprile 1997)

Signor Presidente, Signore e Signori, cari amici,

il processo di mondializzazione che oggi procede con un ritmo sempre più rapido sta facendo dell'intera umanità una sola comunità di destino. L'impressionante aumento dell'interdipendenza nei rapporti tra gli uomini fa sì che non esista oggi alcun processo regionale che possa essere compreso se non viene inserito nel contesto dell'equilibrio politico ed economico mondiale.

Ma la caratteristica essenziale della fase attuale della mondializzazione è che essa non è governata dalla politica, cioè dalla volontà consapevole degli uomini. Le grandi reti che oggi collegano i punti più lontani della Terra, rendendo facile e rapida la circolazione delle informazioni, dei capitali, degli uomini e delle merci servono soltanto alla promozione di interessi particolari e non a quella del bene comune. La tecnocrazia si sottrae al controllo della democrazia. E l'interdipendenza, mettendo a contatto modi e livelli di vita profondamente diversi, è all'origine di minacciose tensioni, del moltiplicarsi delle guerre locali, delle migrazioni di massa, del terrorismo, del traffico della droga, del diffondersi delle epidemie.

D'altra parte la disumanizzazione dei rapporti umani prodotta dal carattere tecnocratico che ha assunto il processo di mondializzazione produce come reazione la ricerca dei valori comunitari che esso mette in pericolo in vere o fittizie identità religiose, etniche o culturali, slegate da ogni riferimento al territorio e che si manifestano a loro volta in un rifiuto pregiudiziale dei valori universali che fondano il dibattito democratico. Questa spinta dà luogo alla formazione di comunità chiuse, che non concepiscono la propria diversità come il loro originale contributo allo sviluppo di un'unica comunità di comunicazione universale, ma la vivono come rivendicazione di una specificità che rifiuta ogni dialogo e

ogni confronto che non si manifesti attraverso la violenza, e che mette in discussione l'idea stessa di verità. Anche questo fenomeno sfugge al controllo della politica e contribuisce alla crisi della democrazia, che oggi è una realtà che contraddistingue non soltanto gli Stati europei, ma anche gli Stati Uniti d'America.

Senza un radicale cambiamento di direzione, il mondo è destinato ad avviarsi verso il disordine e la guerra. È quindi necessario e urgente che gli uomini si riappropriino del loro destino ripristinando il primato della politica come garanzia di una ordinata convivenza civile, ristabilendo il controllo democratico dei processi economici e tecnologici da parte dei cittadini in quadri territoriali definiti in vista del perseguimento del bene comune e ricuperando in questo modo la capacità di pensare e di programmare il futuro.

Per conseguire questo obiettivo, lo Stato nazionale è uno strumento ormai definitivamente superato. Il processo di mondializzazione e le reazioni «identitarie» e micronazionalistiche che lo accompagnano lo hanno svuotato di funzioni sia verso l'alto che verso il basso e lo hanno privato della capacità di fare da punto di riferimento del consenso dei suoi cittadini. Oggi è quindi necessario ripensare radicalmente la politica e i suoi strumenti. È necessario allargare la democrazia al livello dei rapporti tra le nazioni per consentirle di affrontare i problemi che oggi hanno assunto dimensioni continentali e mondiali; e nello stesso tempo articolare il potere in modo che le disordinate pulsioni comunitarie che oggi costituiscono fattori di disgregazione della convivenza civile siano incanalate in un quadro istituzionale capace di disciplinarle e di trasformarle in energie che alimentino il dibattito a livello locale e quindi diano impulso alla democrazia nell'ambito in cui essa si radica nell'esperienza quotidiana.

Per questo il XXI secolo sarà il secolo del federalismo, o del caos. Gli uomini riusciranno a vincere la sfida posta dalla globalizzazione e dalle sue conseguenze soltanto se, da un lato, sapranno mettersi sulla strada della creazione di grandi federazioni di dimensioni continentali, capaci di realizzare un ordine più avanzato al loro interno e di assumersi, a livello mondiale, la responsabilità di garantire, attraverso l'Onu, l'instaurazione di un equilibrio pacifico e basato sulla giustizia, aprendo la strada alla creazione della Federazione mondiale. E se, dall'altro, sapranno articolare la struttura istituzionale di queste grandi federazioni, e

in prospettiva della Federazione mondiale, in una molteplicità di livelli di governo, che consentano il recupero dell'indipendenza delle comunità locali, e quindi dei valori della democrazia partecipativa e della solidarietà concreta.

Tutto ciò implicherà una trasformazione profonda delle categorie attraverso le quali viene normalmente interpretata la vita politica. Il problema principale da risolvere non sarà più quello di governare nel modo migliore possibile gli Stati esistenti, ma quello di mettere in discussione il quadro spaziale nell'ambito del quale la lotta politica si è svolta finora, trasferendo il confronto democratico in ambiti via via più vasti.

La regione del mondo nella quale questo processo dovrà cominciare, per potersi poi estendere e rafforzare, è l'Europa. È in Europa che l'esperienza della seconda guerra mondiale ha profondamente scosso le fondamenta del nazionalismo, che si è avviato un processo di integrazione economica che ha prodotto una profonda convergenza tra gli interessi degli Stati che la compongono, che è stata via via elaborata una struttura istituzionale che, per quanto insufficiente, non ha precedenti nella storia e nessun termine di paragone nel resto del mondo; è in Europa che è in fase di avanzata preparazione l'ambizioso tentativo di creare una moneta unica, e quindi di trasferire a livello europeo la sovranità monetaria. Il processo di unificazione europea ha quindi un significato che va ben al di là dei confini dell'Europa, e si identifica con l'inizio della fase federalista della storia mondiale.

Se l'Europa non saprà essere all'altezza delle sue responsabilità, l'alternativa più probabile alla sua unificazione sarà l'avvento di un secondo Medioevo, nel quale la dissoluzione della sovranità e della legittimità renderanno precaria la convivenza civile, incerto il diritto, evanescente lo Stato e scomparirà dall'orizzonte dell'azione umana l'idea di bene comune.

L'Unione europea si trova di fronte a scadenze decisive. Il primo gennaio 1999 deve partire la terza fase dell'Unione monetaria, cioè entrare in vigore la moneta unica. Nel prossimo mese di giugno si concluderà la Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato di Maastricht, il cui compito è quello di adeguare le istituzioni dell'Unione europea alle esigenze poste dalla moneta unica e dall'allargamento dell'Unione ai paesi dell'Europa centrale, ormai non più rinviabile. Nel 1998 dovrà essere decisa la dimensione delle risorse proprie della Comunità, cioè l'entità del

suo bilancio. La vicinanza temporale di queste scadenze è la più chiara delle dimostrazioni del fatto che Unione monetaria e Unione politica dell'Europa non sono processi distinti, ma aspetti di un unico processo. Il fallimento di uno di questi aspetti comporterebbe il fallimento di tutti gli altri.

L'Unione monetaria europea, dissociata dall'esistenza di un governo capace di portare avanti una politica di bilancio adeguata, non sarebbe in grado di correggere gli squilibri che, in spregio a qualsiasi patto di stabilità, non potrebbero non manifestarsi tra le economie europee. Senza un governo economico europeo, essa sarebbe condannata ad una fine prematura, mettendo in crisi l'intero processo. Ma c'è di più: l'instabilità dei mercati circa la prospettiva di una rapida creazione di istituzioni politiche europee democratiche e capaci di agire sta mettendo in dubbio la stessa nascita dell'Unione monetaria, creando incertezze nelle aspettative degli operatori che penalizzano le economie più deboli, premiano quelle più forti e quindi rendono sempre più difficile, quanto più la data dell'inizio della moneta unica si avvicina, il rispetto dei criteri di convergenza fissato dal Trattato di Maastricht. È così che si moltiplicano le voci su un rinvio della data del primo gennaio 1999, che a loro volta alimentano correnti speculative che le rendono ancora più credibili.

I federalisti devono fare del rispetto della data del primo gennaio 1999 una delle priorità della loro battaglia, e contrastare con estrema decisione coloro che, spesso facendo professioni di europeismo, avvalorano una prospettiva che toglierebbe credibilità a tutti gli impegni europei che i governi hanno assunto, e metterebbe in forse la prosecuzione dell'intero processo. I federalisti non devono dare un'interpretazione meccanica della sostanziale identità tra unificazione monetaria e unificazione politica dell'Europa, perché così avallerebbero l'insidiosa filosofia di molti falsi europeisti che vorrebbero rinviare l'Unione monetaria fino al momento della nascita di una vera Unione politica nell'intento di impedire che si faccia sia l'una che l'altra. Unificazione monetaria e unificazione politica sono due momenti di un *processo*. Il che non significa certo che l'Unione monetaria non possa verificarsi *prima* dell'Unione politica: ma che, senza l'Unione politica, essa non potrà durare a lungo e che, venendo ad esistenza, essa farà emergere contraddizioni di tale evidenza da rendere inevitabile la rapida creazione di un governo democratico e federale. Questa con-

sapevolezza deve rafforzare la nostra determinazione di batterci con tutte le nostre forze perché l'Unione monetaria venga creata alla data del primo gennaio 1999, o prima, come il Trattato lo consente.

Ma tutto ciò non significa nemmeno che i federalisti non si debbano impegnare sin d'ora con tutte le loro forze sul tema dell'unità politica, e non debbano tentare di influire sui lavori della Conferenza intergovernativa. Siamo consapevoli che i risultati raggiunti sinora sono di una povertà sconsolante. Sappiamo anche che i lavori subiranno un'accelerazione nella fase finale, quando i Capi di Stato e di governo agiranno in prima persona, sostituendosi ai loro rappresentanti. Ma sappiamo comunque che gli accordi tra i Quindici daranno all'Unione una struttura istituzionale che non andrà al di là dell'attuale filosofia intergovernativa, e che, quali che siano i miglioramenti di dettaglio che verranno decisi, non sarà né democratica né federale.

I federalisti hanno più volte sottolineato le caratteristiche minime che deve avere una riforma delle istituzioni europee che voglia metterle in condizioni di governare il mercato unico, di fare da complemento all'Unione economica e monetaria e di reggere alla sfida dell'allargamento. Essa deve prevedere l'estensione dei poteri di codecisione del Parlamento europeo a tutte le competenze che rientrano nel primo e nel terzo pilastro, la trasformazione del Consiglio dei ministri in un vero e proprio Senato dell'Unione, quella della Commissione in un governo europeo responsabile di fronte al Parlamento. Essa deve fare del Consiglio europeo la presidenza collegiale dell'Unione e della Corte di giustizia una vera Corte Suprema. Essa deve prevedere a termine la «comunitarizzazione» della politica estera e della difesa.

I federalisti sostengono da molti anni che una riforma di questo tenore non potrà essere realizzata con un voto unanime di tutti i membri dell'Unione. Questa affermazione, che era già vera nell'Europa a dodici a causa dell'atteggiamento della Gran Bretagna e della Danimarca, è più valida che mai con l'attuale Europa a quindici. La verità è che il grado di consapevolezza europea dei governi, delle forze politiche e dell'opinione pubblica non è la stessa ovunque. Per questo da tempo abbiamo portato avanti l'idea di un nucleo federale all'interno della Comunità prima e dell'Unione poi, che non comprometta l'acquis communautaire per chi non vi volesse entrare senza per questo rinunciare ai

propri diritti acquisiti ma che consenta agli Stati che vogliono legarsi con un vincolo costituzionale di tipo federale di farlo senza esserne impediti dagli altri. Si tratta di un'idea che è stata ampiamente dibattuta in Europa da quando il documento Schäuble-Lamers del 1992 ha fatto circolare con autorevolezza negli ambienti politici europei la proposta del *nucleo solido*.

Che questa idea corrisponda ad un'esigenza profonda è dimostrato dal fatto che uno dei temi in discussione nell'ambito della Conferenza intergovernativa è quello della «flessibilità» o della «collaborazione rafforzata». Si tratta di meccanismi che dovrebbero consentire ad un numero più o meno elevato di governi dell'Unione di stabilire forme di maggiore integrazione in alcuni settori con decisioni a maggioranza, purché essi siano a ciò autorizzati dal Consiglio dei ministri con voto unanime e nel rispetto dell'unicità del quadro istituzionale dell'Unione. Ma in realtà queste formule sono una caricatura dell'idea del nucleo federale che noi abbiamo sempre sostenuto, e che è presente nel documento Schäuble-Lamers, proprio perché si propongono di rafforzare un metodo – quello intergovernativo – che ha ormai largamente dimostrato la sua incapacità sia di produrre decisioni rapide ed efficaci sia di far avanzare il processo. La verità è che il problema del nucleo solido diventa decisivo soltanto in quanto investe proprio le istituzioni, cioè permetta ad alcuni Stati di andare al di là del metodo intergovernativo e di organizzare i loro rapporti sulla base del *metodo federale*.

I federalisti devono avere il coraggio di dire che porre il problema del superamento del metodo intergovernativo significa porre il problema della *sovranità*, cioè del trasferimento del quadro principale della lotta politica dalle nazioni all'Europa, cioè ancora della creazione di un Stato federale, del quale gli attuali Stati nazionali costituiscano le unità componenti. Ma a questo punto si deve formulare l'interrogativo strategico decisivo: è possibile superare il metodo intergovernativo *con* il metodo intergovernativo? Troveranno i governi più avanzati dell'Unione la lucidità e la determinazione necessarie per fondare un nucleo federale, anche contro la forte opposizione dei paesi contrari? L'esperienza, lontana e recente, del processo di unificazione europea, e lo spettacolo poco incoraggiante dei dissensi che si manifestano su quasi tutti i temi in discussione nella Conferenza intergovernativa, ci devono portare a concludere che questa lucidità e questa

determinazione non esistono, e che anche i paesi più consapevoli della necessità di avanzare sulla strada dell'Unione politica finiranno per cercare la strada del compromesso su di una piattaforma che non cambierà la sostanza confederale dell'Unione. Questo compromesso sarà presentato all'opinione pubblica come un successo, e probabilmente costituirà *in astratto* un passo avanti nel cammino dell'integrazione. Ma non lo sarà *in concreto*, perché il tempo a disposizione per fare dell'Unione un'entità democratica e capace di agire è breve, e l'epoca dei piccoli passi è finita per sempre. Gli europei si sono abituati a vedere il processo di unificazione del continente come qualcosa di simile alla freccia di Zenone, che avanza sempre senza mai raggiungere il bersaglio. Essi si devono svegliare da questo torpore, perché presto sarà troppo tardi, e passare nell'*era successiva*.

La verità è che per realizzare un nucleo solido di natura federale all'interno dell'Unione è necessaria l'irruzione nel processo di un nuovo attore: i cittadini. L'Europa non potrà essere il risultato di una conquista, né essere imposta da una potenza esterna. *Essa può essere soltanto il risultato dell'esercizio del potere costituente del popolo delle nazioni europee*. Ciò non significa sottovalutare il ruolo dei governi. Essi eserciteranno il potere fino al momento in cui una costituzione federale redatta dai rappresentanti dei cittadini non sarà stata ratificata dai parlamenti nazionali. E i rappresentanti dei cittadini agiranno sulla base di un mandato che sarà loro conferito dai governi. Ma i governi da soli non potranno far uscire il processo di unificazione europea dall'impasse nel quale si trova. Essi hanno bisogno del sostegno del popolo europeo, quale fonte della nuova legittimità che oggi l'Europa sta cercando, anche se faranno ricorso ad esso soltanto di fronte ad una crisi grave e in presenza di un consapevole movimento di opinione pubblica che non li faccia sentire soli di fronte ad una responsabilità che, da soli, essi non sarebbero in grado di affrontare.

La natura politica dell'Unione che emergerà dagli avvenimenti dei prossimi anni non dipenderà soltanto dal suo assetto istituzionale, per quanto importante esso sia. Un vero trasferimento di sovranità è soprattutto una questione di consenso, legata al fatto che il principale teatro della lotta politica sia o meno trasferito dalle nazioni all'Unione. Ne discende che la natura della futura Unione europea dipenderà strettamente dalla natura del suo atto di fondazione. Un atto di fondazione consistente nell'e-

spressione di una forte volontà popolare potrà dare vita e forza anche ad istituzioni imperfette, mentre delle buone istituzioni che non siano sostenute dal consenso popolare correrebbero il rischio di rimanere dei gusci vuoti. Per questo non avremo mai un'Unione federale europea dotata di una vera legittimità senza un atto costituente compiuto in ultima istanza dai cittadini europei.

A ciò si usa obiettare che l'opinione pubblica non è ancora matura e che atteggiamenti euroscettici sono largamente diffusi tra i cittadini di tutti gli Stati europei. Ma l'opinione pubblica riflette, almeno in parte, la miopia e la timidezza dei governi e dei partiti politici, che concentrano la loro attenzione su piccoli problemi nazionali e rifuggono dal porre il problema europeo nei suoi termini reali. Questo atteggiamento a sua volta è fortemente amplificato dai media. Tutti questi attori hanno contribuito attivamente a diffondere l'idea che l'Europa sia un mostro burocratico, dal quale i cittadini hanno soltanto il problema di difendersi, e non un grande compito che essi sono chiamati a realizzare. L'opinione pubblica viene largamente condizionata in senso nazionale dall'insieme di queste influenze. In questo modo sembra che ci troviamo in un circolo vizioso. La timidezza dei governi alimenta l'inerzia dell'opinione pubblica e viceversa.

Se non vi fosse alcuna via d'uscita da questo circolo vizioso, l'impresa dell'unificazione europea sarebbe inevitabilmente condannata al fallimento. Ma di fatto la storia è stata il teatro di innumerevoli cambiamenti radicali, in occasione dei quali le idee – che non hanno potere – hanno sconfitto il potere: e ognuno di questi cambiamenti si è realizzato grazie alla rottura di un circolo vizioso. La verità è che la necessità dell'unità politica dell'Europa è presente nella coscienza dei cittadini, anche se in modo indistinto, a dispetto della cortina fumogena creata dalla politica nazionale e dai mass media. Il popolo delle nazioni europee sta maturando. In tempi normali esso non ha coscienza di sé e della propria identità, ma il succedersi delle crisi e delle impasse lo spingerà ad acquisirla. Una minoranza attiva potrà mobilitarlo e farne un attore decisivo del processo.

Perché questo accada è necessario che un gruppo di uomini e di donne indipendenti e consapevoli sappia prendere l'iniziativa, mantenere saldamente il punto di vista del popolo europeo e indicare senza incertezze la via da seguire. Costoro non possono essere che i federalisti, perché soltanto i federalisti hanno scelto di

fare della lotta per l'unificazione politica dell'Europa l'unica ragione della loro esistenza politica. È loro precisa responsabilità tirare le conseguenze della loro analisi del processo e farsi promotori di una campagna in favore di un'*Assemblea costituente europea*. Essi devono essere preparati ad un inizio difficile. Le loro idee in un primo tempo susciteranno scandalo, o saranno accolte con scherno o con indifferenza. Essi dovranno lavorare come la talpa hegeliana, che scava gallerie sotto le mura del castello del potere, minandone la solidità, fino a provocarne il crollo. Il loro destino è quello di tutti gli innovatori, che non devono limitarsi a prendere atto dello stato della pubblica opinione, ma devono cercare pazientemente di cambiarla. Ma la loro funzione è insostituibile, perché essi sono la *coscienza del processo*.

Signor Presidente, Signore e Signori, cari amici,

come molti di voi già sanno, io non mi presenterò più candidato alla Presidenza dell'Uef. Sono rimasto in questo posto per sette anni, e sono profondamente convinto del fatto che, soprattutto nelle organizzazioni internazionali, ci sia un tempo in cui si deve passare la mano, e lasciare il passo a uomini nuovi, che vengano da diversi orizzonti, che portino il bagaglio di diverse esperienze e che mettano in campo nuove energie. La fortuna ha aiutato in questo frangente me e l'Uef, perché un giovane uomo politico tedesco, Jo Leinen, deputato al Parlamento della Saar, federalista da sempre, ha dato la sua disponibilità ad assumere questa funzione. La sua disponibilità colma quella che finora era stata una grave lacuna nella storia dell'Uef. Infatti, dal 1973, anno della sua ricostituzione, nessun Presidente era stato espresso dal più forte dei Movimenti che ne fanno parte, l'Europa Union Deutschland. Il fatto che questa anomalia venga superata contribuirà a rendere ancora migliori i rapporti interni alla nostra organizzazione. Io so che Jo sarà un eccellente Presidente dell'Uef, e che, nell'esercizio di questa sua funzione, saprà mettere gli interessi dell'Uef davanti alla propria appartenenza di partito. Per quanto mi riguarda, io non ho la minima intenzione di rallentare il mio impegno federalista, e mi metterò a disposizione del nuovo Presidente per tutto l'aiuto che la mia esperienza passata mi consentirà di fornirgli. Invito i delegati a testimoniargli la loro piena fiducia e il loro unanime sostegno con il loro voto.

L'Uef è un'organizzazione difficile. Essa copre una grande estensione territoriale. I suoi iscritti parlano molte lingue. Essi provengono da contesti politici diversi. La reciproca comprensione non è sempre facile. I mezzi a disposizione dell'ufficio di Bruxelles, in termini di personale e di disponibilità finanziarie, sono smisuratamente inadeguati alle dimensioni dei compiti che devono essere affrontati. Ciononostante, nel corso di questi anni, i rapporti nell'ambito del Bureau e del Comitato federale si sono consolidati, e si è incominciato a parlare un linguaggio comune, che ci ha permesso di esprimere prese di posizione molto avanzate e coerenti. I rapporti con le organizzazioni nazionali si sono via via intensificati e rafforzati. Alcune manifestazioni hanno coinvolto migliaia di federalisti di tutti i paesi in cui l'Uef è presente, ed hanno avuto un grande successo. Permettetemi in questa circostanza di ricordarvi il ruolo decisivo che, nella gestione del nostro Movimento, hanno avuto, negli anni della mia Presidenza, alcune persone disinteressate, competenti e impegnate, a cominciare da Gerhard Wissels, senza il cui impegno – desidero sottolineare questa affermazione, che non vuole essere un riconoscimento di maniera – oggi l'Uef non esisterebbe più, continuando con il compianto tesoriere Henk Ijdo e con il tesoriere attuale Theo van Rijn, per terminare con l'attuale Segretario generale aggiunto Bruno Boissière, di cui molti di voi hanno potuto apprezzare il grande impegno e il grande spirito di iniziativa, e con la gentile, disponibile e infaticabile Bibiane Cogels. A tutti desidero rivolgere il ringraziamento più sincero mio e del Congresso.

I federalisti sono considerati in tutti gli ambienti politici, al di là dell'atteggiamento di apparente condiscendenza che non può non avere nei confronti di chi persegue un ideale che crede di fare la vera politica e di gestire il vero potere, come la punta di diamante del processo di unificazione europea; e non è un caso che il nome «federalista», con connotazioni, a seconda dei casi, positive o negative, denoti per tutti, europeisti, euroscettici o nazionalisti, l'atteggiamento di chi si schiera con determinazione, senza ipocrisie e compromessi, giustificati nel nome di un «realismo» che è soltanto viltà, per l'unità politica dell'Europa. È nostro dovere continuare a far onore in questo modo al nome che denota la nostra identità. È stato uno dei nostri padri fondatori, Altiero Spinelli, a scrivere che l'Europa non cade dal cielo. È una frase che non dobbiamo dimenticare. Dobbiamo continuare a sentire il

compito dell'unificazione politica europea come la responsabilità personale di ciascuno di noi. Fino a che esisterà un gruppo di uomini e di donne che avrà questa consapevolezza e questa indipendenza morale la nostra battaglia non potrà essere perduta.

In «Il Federalista», XXXIX (1997), n. 2.