

Francesco Rossolillo

Senso della storia e azione politica

II. La battaglia per la Federazione europea

a cura di Giovanni Vigo

Società editrice il Mulino

Relazione al XXI Congresso del Mfe (Firenze, 21-23 marzo 2003)

L'importanza dell'analisi del processo e il pericolo dell'ambiguità

Qualunque riflessione sulla strategia di un Movimento rivoluzionario, o che si ritenga tale, non può essere condotta indipendentemente dall'analisi della fase del processo storico in cui le sue scelte strategiche si collocano. Se è vero – e chi è impegnato in politica con l'intento di trasformare la realtà non può non crederlo – che la volontà umana consapevole, in determinate circostanze, può determinare nell'uno o nell'altro senso l'esito del processo, è altrettanto vero che essa agisce in un contesto che non dipende da lei, e può incidere sulla realtà soltanto nella misura in cui si inserisce negli spazi di libertà che, in alcuni momenti privilegiati, il corso obiettivo degli eventi lascia aperti. Esistono due errori opposti che può compiere un Movimento come il Mfe, e che lo condannano entrambi all'impotenza. Il primo consiste nel sottovalutare il proprio ruolo, e quindi nell'immedesimarsi con l'evoluzione naturale delle cose, che esso deve naturalmente tentare di accelerare, ma che comunque tende a produrre spontaneamente i risultati che il Movimento auspica. Il secondo consiste nel sopravvalutarlo, dimenticando la natura delle circostanze obiettive e l'azione delle altre forze, che creano l'*occasione* nella quale esso può incidere sugli avvenimenti; e ritenendo di possedere da solo il potere di *fare la storia*. Nel primo caso si corre il pericolo di rinunciare ad esercitare autonomamente la propria *volontà*. Nel secondo quello di rinunciare a *prevedere*.

L'analisi della fase del processo nella quale ci troviamo è quindi il presupposto di qualunque scelta strategica. Si tratta di un'analisi sulla cui correttezza nessuno può giurare perché ogni giudizio sulla storia contemporanea presenta un ampio margine di rischio. Ma che deve essere il più rigorosa possibile perché sol-

tanto il rigore consente di fare scelte strategiche chiare e di correggere gli errori che inevitabilmente si commettono. Per questo un Movimento rivoluzionario (o che tale voglia essere) si deve guardare dall'*ambiguità*: dire insieme una cosa e il suo contrario, giocare sull'indeterminatezza delle affermazioni, dare indicazioni confuse sulla natura dell'obiettivo strategico e sulla strada da percorrere per raggiungerlo: il tutto per ottenere, a prezzo della vaghezza e dell'equivoco, un debole consenso di pura facciata. La prima critica che si deve fare all'attuale governo del Movimento è proprio quella dell'*ambiguità* delle sue posizioni, che variano da persona a persona e da circostanza a circostanza.

La due concezioni contrastanti della fase attuale del processo

Ma, al di là di questo, esiste all'interno del Mfe una differenza di fondo che riguarda l'analisi del processo. L'attuale dirigenza del Movimento crede che la spinta dei fatti verso l'unificazione politica dell'Europa abbia a tutt'oggi conservato intatta la sua forza propulsiva, perché la tendenza all'aumento dell'interdipendenza tra le economie e le società europee è irreversibile e quindi la possibilità di costruire l'unità politica del continente non dipende da un'*occasione storica irripetibile*, ma è permanente, ed anzi si va rafforzando con il passare del tempo. Se le cose stanno così, e se la possibilità di realizzare l'unione politica dell'Europa viene considerata come un dato permanente, o comunque dalla durata lunghissima; e se si ritiene che le condizioni per la fondazione della Federazione europea diventeranno tendenzialmente sempre più, e non sempre meno, favorevoli, il problema strategico del Mfe sarà quello di *accompagnare il processo*, beninteso tentando di accelerarlo e di correggerne gli errori marginali; e la definizione rigorosa dell'obiettivo finale non sarà molto importante, perché il processo continuerà comunque ad avanzare. Il fatto che esso attraversi qualche fase di difficoltà rientrerà soltanto tra gli incidenti di percorso, perché si tratterà di brevi episodi in un cammino progressivo, che riprenderà ben presto il suo andamento ascendente. Anzi, ogni sua contraddizione sarà positiva perché renderà sempre più evidente agli occhi di un numero crescente di persone la necessità di avanzare per superarla. Il punto d'arrivo del cammino dovrà certo essere tenuto in vista,

ma la sua natura potrà essere lasciata senza danno in un alone di indeterminatezza.

Noi al contrario siamo convinti che la nuova situazione internazionale creatasi dopo la fine dell'equilibrio bipolare e della coincidenza di interessi tra Stati Uniti e Europa occidentale che ne costituiva parte integrante abbia avviato il processo sulla strada dell'involuzione, e quindi abbia posto in termini indilazionabili la scelta tra l'abbandono della sovranità e il fallimento dell'impresa europea. Ciò è stato accentuato e messo in evidenza da una serie di circostanze, che peraltro sono collegate in buona parte alla fine dell'equilibrio bipolare. Una è stata il conseguimento, con l'elezione diretta del Parlamento europeo e la creazione dell'euro, di *tutti* gli obiettivi intermedi che, nella situazione creatasi dopo la caduta della Ced e la nascita del Mercato comune, costituivano condizioni indispensabili perché potesse essere ingaggiata la battaglia finale per l'unificazione politica. Oggi quindi il problema della cessione della sovranità è ormai posto senza possibilità di rinvii o di diversioni. Una seconda è stata il risultato dei successivi allargamenti, fino a quello in corso, che sono stati l'effetto del successo economico del modello comunitario, ma hanno progressivamente indebolito, fino alla paralisi, la sua compattezza e la sua capacità decisionale. Una terza è costituita dal fatto che lo sviluppo economico dovuto all'allargamento del mercato, alla collaborazione tra gli Stati membri attraverso le istituzioni europee e all'introduzione della moneta unica, ha consentito agli Stati nazionali di recuperare parte della sovranità perduta. Ciò è avvenuto a scapito della compattezza della Comunità prima e dell'Unione poi, e ha indotto i governi europei, che non volevano e non vogliono vedere che la loro maggiore apparente autonomia è stata dovuta proprio al processo di unificazione europea, e durerà quanto questo, a guardare all'Europa come a un quadro nel quale il problema principale che si pone non è quello di promuovere l'interesse europeo, ma quello di far prevalere i propri interessi nazionali. La quarta infine è stata l'uscita di scena degli uomini politici che l'esperienza diretta della seconda guerra mondiale aveva convinto che l'unificazione politica dell'Europa fosse la sua sola via di salvezza. Oggi c'è quindi forte motivo di temere che l'opportunità storica di cui parlava Einaudi alla pagina 89 dello *Scrittoio del Presidente* stia per sfumare definitivamente; e che la generale crisi della democrazia, l'affermazione del populismo e la rinascita, per quanto spuria e artificiosa, del na-

zionalismo ne siano un sintomo allarmante. Tutto ciò non significa che nella fase ascendente del processo (quella, per intenderci, che si è conclusa con la creazione dell'euro) non fossero già presenti i germi della dissoluzione (l'allargamento a Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca è avvenuto nel gennaio 1973). Come non significa negare l'efficacia aggregante dell'euro e in generale dell'acquis communautaire. Significa però che nella fase ascendente i fattori di aggregazione erano più forti di quelli di disgregazione, mentre oggi realtà come l'euro e l'acquis communautaire non giocano più il ruolo di trampolino di lancio in vista di traguardi più ambiziosi, ma quello, che pur essendo importante è comunque di retroguardia, di rallentare la decadenza dell'Unione. Noi siamo quindi convinti che l'equilibrio internazionale e le forze spontanee che da esso vengono sprigionate stiano spingendo nella direzione della trasformazione dell'Unione in un'area di libero scambio sottoposta all'egemonia americana (e quindi, a medio termine, della sua dissoluzione) e che di conseguenza ogni impasse del processo sia un segno del suo crescente degrado.

Il ruolo del Movimento

Se si pensa di agire in un contesto che evolve, anche indipendentemente dalla nostra azione, verso una crescente unità, la funzione di un gruppo d'avanguardia sarà quella di appoggiare e stimolare la parte della classe politica che sembra favorire il processo, criticando quella che lo frena. Si tratta cioè di collocarsi nel contesto politico esistente, scegliendo le proprie alleanze tra le forze sul campo (sia tra quelle che appartengono all'europeismo ufficiale, sia tra quelle che appartengono alla nebulosa dei no global) e definendo le proprie posizioni con in mente l'obiettivo principale di adeguarle a quelle dei propri potenziali alleati, nella misura in cui queste presentano dei risvolti più a meno vagamente europeistici. Va da sé che in questo modo il Mfe rinuncia alla sola risorsa di potere di cui dispone, cioè alle proprie idee e ai propri obiettivi e, nell'illusione di acquisire un minimo di visibilità, annulla la propria identità in quella di altri raggruppamenti che sono presenti nei media e sono conosciuti dal pubblico. È la scelta dell'abdicazione e del conformismo in cambio di un piccolissimo ruolo nell'establishment. Si tratta di una scelta il cui senso

profondo si coglie nell'opinione di coloro che credono che, anche se la Convenzione presieduta da Giscard d'Estaing non farà l'Europa, essa deve comunque essere in questa fase l'interlocutore prioritario della battaglia federalista perché essa ha il pregio di *esistere*. In questo modo si rischia di attribuire all'azione federalista il compito di *difendere l'esistente*, anziché quello di capire ciò che si sta formando nel grembo della storia e di farlo emergere nel processo.

Se invece si pensa di agire in un contesto di progressivo degrado, se si crede cioè che, ad una fase ascendente, nella quale le tendenze spontanee dell'equilibrio mondiale, la dinamica interna dell'Unione e gli orientamenti prevalenti delle classi politiche europee spingevano per forza propria all'approfondimento dell'integrazione (il «piano inclinato») ne sia succeduta, con la fine della guerra fredda e con il succedersi degli allargamenti, un'altra nella quale le stesse forze lavorano per la dissoluzione dell'Unione, la sola via d'uscita dall'impasse nella quale l'Europa si trova è non già quella dell'accompagnamento e dell'accelerazione della tendenza, ma quella della sua *inversione*. E ciò non potrà accadere che grazie ad una riforma radicale, resa possibile da una sorta di conversione di una parte della classe politica e dell'opinione pubblica di quelli tra gli Stati membri dell'Unione che si trovano nel cuore del processo, che le porti a mettere in discussione il principio della *sovranità nazionale*.

La nostra scelta strategica non si potrà basare allora che sul presupposto dell'esistenza, nelle classi politiche di una parte dei paesi europei, e in particolare di alcuni dei loro leader, e in quello dell'opinione pubblica di quegli stessi paesi, della *disponibilità*, anche se per ora inconsapevole, a diventare i soggetti di un atto supremo di volontà politica che abbia come oggetto il superamento della sovranità nazionale. Ciò potrà avvenire peraltro soltanto in presenza di due condizioni: la manifestazione di una crisi grave, provocata dalla contraddizione sempre più evidente tra la dimensione europea e mondiale dei problemi e quella nazionale delle istituzioni cui è demandato il compito di affrontarli (una crisi che molti sinistri presagi, a cominciare dalla assai probabile guerra all'Iraq, fanno pensare che sia prossima, o già cominciata); e l'esistenza di un'avanguardia rivoluzionaria, che prepari il terreno fintantoché quella volontà rimarrà in stato di incubazione, e la sappia orientare quando si creeranno le condizioni per la sua

espressione. La caratteristica di questa avanguardia deve essere la capacità di vedere ciò che per definizione nessun altro vede, cioè l'avvicinarsi della crisi e la natura della sua soluzione. Essa deve essere del tutto autonoma dal contesto politico in cui agisce, perché il suo problema è proprio quello di *cambiare il contesto*. Essa avrà quindi veri alleati soltanto nel momento della battaglia decisiva, nel quale essa non dovrà adeguare le sue posizioni alle loro, ma portarli sulle proprie. Prima di allora, essa dovrà agire in un contesto largamente indifferente o ostile e dovrà quindi avere il *coraggio della solitudine*, anche se potrà sempre contare su diffuse, anche se inerti, simpatie nell'opinione pubblica e anche se non le mancheranno mai, tra i politici, interlocutori e compagni di strada, che avranno per i suoi militanti quella sincera stima, accompagnata da un atteggiamento di benevola condiscendenza, che i «realisti» nutrono in genere per gli «utopisti» disinteressati. Si tratta in ogni caso di una scelta non facile, che presuppone indipendenza di giudizio e autonomia morale, ma che è la sola che ci consenta di non rinunciare ai valori che hanno presieduto alla nascita del Movimento e di incidere, anche se con effetto differito, sul corso degli eventi.

La natura dello Stato federale

Si deve sottolineare che, se ci si colloca in questa ottica, la vera contrapposizione non è tra una strategia che si fonda sulla convinzione che l'Europa è ormai giunta alla vigilia della scelta tra salto federale e disgregazione dell'Unione e una strategia gradualistica, che presuppone comunque la possibilità di avanzamenti, anche se non decisivi. Se lo scenario è quello della disgregazione e della crisi, qualunque riforma parziale non sarà un avanzamento, ma un *passo indietro*, perché non vi sarà altro modo per invertire la tendenza al disfacimento dell'Unione che non sia un soprassalto delle coscienze che dia luogo al *salto federale*, cioè al trasferimento all'Unione della sovranità. L'alternativa è oggi quella tra federarsi o perire, cioè tra la realizzazione di uno *Stato federale europeo* e il funesto ritorno al nazionalismo nell'ambito dell'egemonia americana. In questo quadro, qualunque riforma di natura non statuale è semplicemente un inganno, la cui funzione obiettiva è quella di mascherare l'involutione del processo. Si tratta del

resto di una conclusione che è già implicita nel contenuto dell'affermazione secondo la quale non vi sono più obiettivi intermedi cui puntare, perché la marcia di avvicinamento è stata completata e siamo ormai giunti alla soglia della battaglia decisiva.

Peraltro anche sulla natura dell'obiettivo, cioè dello Stato federale, non c'è chiarezza. Molti pensano che le condizioni sufficienti per la sua esistenza siano, da un lato, l'attribuzione alle istituzioni europee delle competenze della politica estera e della difesa, nonché di quelle della sicurezza interna e della giustizia, e, dall'altro, l'introduzione di un meccanismo che preveda, in tutte le decisioni europee, o in parte di esse, ivi comprese quelle che riguardano la fiscalità, il voto a maggioranza. In realtà si tratta di condizioni necessarie ma non sufficienti. Bisogna ricordare che la nascita degli Stati Uniti è stata originata appunto dalla constatazione di questa insufficienza. Nel regime degli *Articles of Confederation*, che avevano preceduto la Convenzione di Filadelfia, il Congresso degli Stati Uniti decideva a maggioranza su tutte le questioni precedentemente ricordate (anche se nelle materie più importanti era necessario il voto di nove Stati su tredici). Ciò che paralizzava la Confederazione non era né un problema di competenze né il meccanismo della presa delle decisioni. Si trattava del fatto che la Confederazione era l'espressione di un accordo tra Stati sovrani, e in quanto tale non disponeva del *potere* di imporre ai cittadini l'osservanza delle decisioni che prendeva e quindi di fatto poteva rivolgere soltanto *raccomandazioni* ai governi degli Stati membri. E questi spesso rifiutavano di dar loro seguito, e in particolare di fornire al Congresso i contingenti militari e i tributi che erano loro richiesti. Si ha quindi Stato federale soltanto quando gli organi dell'Unione hanno il potere di agire direttamente sui cittadini, anche con l'uso della forza. E l'Europa sarà uno Stato quando un suo governo democratico avrà il controllo di un esercito, di una polizia federale indipendente da quelle nazionali e di un'amministrazione fiscale in grado di reperire e mobilitare le risorse necessarie al loro funzionamento.

Il «gradualismo costituzionale»

Bisogna ricordare, per completare il quadro, che nella fase evolutiva del processo (cioè dal suo inizio fino a Maastricht), l'in-

tero Movimento si era impegnato prima per l'elezione diretta del Parlamento europeo e poi per la creazione della moneta europea. È stata questa la fase del cosiddetto «gradualismo costituzionale». In essa il Movimento aveva individuato e contribuito a raggiungere alcuni obiettivi parziali, ma non aveva certo per questo sacrificato il suo carattere rivoluzionario. E ciò perché le battaglie «gradualiste», come si è già accennato, si collocavano, all'epoca in cui furono combattute, in un contesto nel quale le condizioni interne e internazionali garantivano per un lungo periodo la relativa solidità dei legami che univano tra di loro gli Stati della Comunità prima e dell'Unione poi – anche se si trattava di legami di natura confederale –, nonché la permanenza della sicurezza e l'aumento del benessere dei loro cittadini. Proprio per questo l'esito finale del processo, pur essendo tenuto costantemente e tenacemente in vista dai federalisti, non era *obiettivamente* all'ordine del giorno (nell'opinione pubblica era diffusa la convinzione che l'Europa ci fosse già). Il compito che doveva essere affrontato era quello della *marcia di avvicinamento*, cioè del raggiungimento di alcuni obiettivi intermedi che, allungatisi i tempi del processo dopo la caduta della Ced, erano diventati la condizione preliminare per la realizzazione del salto federale. *Ad essi non vi erano alternative*. Del resto è noto a tutti che i federalisti non hanno mai perseguito questi obiettivi perché hanno attribuito loro un'importanza intrinseca, ma perché hanno ritenuto che essi fossero ostacoli che dovevano necessariamente essere superati per giungere a contatto con il nemico (la sovranità). Inoltre non si deve dimenticare che elezione diretta e moneta unica non sono stati risultati spontanei dell'aumento dell'interdipendenza e della dinamica intergovernativa, o addirittura soluzioni escogitate dai governi per arginare gli effetti negativi di precedenti fallimenti, come è accaduto per il Mercato comune (creato dopo il disastro della Ced) e per il Mercato unico (creato dopo l'insuccesso del progetto Spinelli). Al contrario essi hanno richiesto l'iniziativa consapevole dell'avanguardia federalista, che ha saputo identificare obiettivi radicali e difficili con largo anticipo rispetto ad ogni altro attore del processo e si è battuta strenuamente per raggiungerli, anche affrontando il ridicolo e il disprezzo: quegli stessi che, significativamente, aveva dovuto affrontare quando aveva criticato con rigore e coerenza – come palliativi – il Mercato comune e il Mercato unico.

È quindi vero che, in modo solo apparentemente paradossale, il «gradualismo costituzionale» presupponeva, proprio a causa dell'andamento evolutivo del processo, l'impossibilità di battersi subito per lo Stato federale europeo, anche se questo doveva essere mantenuto costantemente in vista come il traguardo finale che dava un senso agli obiettivi intermedi dell'elezione diretta e della moneta europea, in quanto queste ne costituivano, in quel contesto, i presupposti necessari; mentre la fondazione dello Stato federale europeo è posta urgentemente all'ordine del giorno nella fase attuale di involuzione, nella quale nessuna tappa intermedia è più ragionevolmente pensabile e l'alternativa si è radicalizzata, divenendo quella tra il completamento del processo e la sua fine.

La critica del Mercato comune

Come si è accennato, la critica del Mercato comune non rientrava affatto nel quadro del gradualismo costituzionale (come più tardi la critica al Mercato unico). Non si dimentichi del resto che senza di essa oggi il Movimento avrebbe cessato da tempo di esistere o sarebbe diventato uno strumento di sottogoverno nelle mani dei partiti. Siamo in radicale disaccordo con coloro che sostengono che la critica del Mercato comune da parte di Spinelli fu un errore, anche quando riconoscono che le azioni di mobilitazione che l'hanno accompagnata (Congresso del popolo europeo e Censimento volontario del popolo federale europeo) sono state importanti per mettere il Movimento a contatto con il popolo europeo, che è la sola entità di fronte alla quale esso è responsabile. In verità, se la critica al Mercato comune è stata un errore, sono state un errore anche le azioni popolari che ne hanno fatto la loro bandiera e ne sono state lo strumento, perché una mobilitazione su di un falso obiettivo è una falsa mobilitazione. La verità è che su quella critica e quella mobilitazione il Movimento ha fondato la sua *autonomia*, cioè il patrimonio che noi non consentiremo che venga sacrificato. È certo indiscutibile che senza il Mercato comune e le istituzioni che lo hanno inquadrato oggi l'Europa sarebbe diversa da quello che è. Questo del resto è ovvio, perché ogni situazione è il risultato del succedersi di quelle che l'hanno preceduta. Ma non dobbiamo dimenticare che esso è stato l'alternativa proposta dai governi alla Comunità europea di difesa e alla

Comunità politica che ne costituiva il completamento, e quindi è stato il risultato di una scelta *contro* l'unità politica.

È importante che non dimentichiamo un solo istante che il grande fiume della storia è fatto dalla sovrapposizione e dall'intreccio di innumerevoli correnti, e che noi *non siamo il fiume nella pienezza del suo corso, ma una di queste correnti*. Per quello che Spinelli chiamava «lo sguardo maestoso dello storico» ogni componente del processo ha un ruolo positivo. L'Italia è stata il risultato di una vicenda nella quale hanno avuto una parte non soltanto Mazzini e Garibaldi, ma anche Cavour, e anche i difensori più tenaci della sovranità degli Stati regionali. Gli Stati Uniti d'America sono stati il risultato di una vicenda nella quale hanno avuto una parte non soltanto i federalisti, ma anche gli antifederalisti, non soltanto Washington e Hamilton, ma anche Jefferson e Richard Henry Lee. Noi però non siamo storici, ma militanti, e non guardiamo il processo dal di fuori, ma ne siamo parte. E il nostro problema è quello di comprendere il nostro ruolo e di assumerlo, individuando l'obiettivo da conseguire, battendoci per giungere ad esso attraverso la più diretta tra le strade percorribili, lasciando agli altri il compito di fare compromessi o di frenare le forze del progresso e criticandoli duramente quando lo fanno. E questo è il ruolo che, fino a non molto tempo fa, abbiamo svolto con rigore e in piena autonomia.

I protagonisti del processo

La realizzazione di uno Stato federale presuppone che la relativa decisione venga presa dai governi europei coinvolti. Si tratterà certo di una decisione che non verrà presa nel vuoto, ma che sarà preparata da dibattiti, contrapposizioni e lacerazioni che avverranno nelle istituzioni europee, ivi compresa la Convenzione, e in quelle degli Stati. Ed essa dovrà sfociare nel mandato, affidato ad un'assemblea che rappresenti democraticamente i cittadini, di elaborare la costituzione federale che disciplinerà il funzionamento delle sue istituzioni e ne definirà i valori-guida. Ma essa sarà comunque presa in primo luogo grazie all'iniziativa di alcuni leader che, in un clima di emergenza e sotto l'effetto della pressione popolare, preparata e orientata dall'azione di agitazione politica di un'avanguardia consapevole, sapranno prendere co-

scienza della gravità del momento storico. *La decisione di fondare il nuovo Stato* spetterà quindi comunque ad alcuni 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. 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, nei periodi di normalità, esso è, ed è stato, del tutto inefficace per riformare la struttura istituzionale della Comunità prima e dell'Unione poi. Non per nulla i governi sono i luoghi nei quali la sovranità si esprime nella sua forma più pregnante e quindi sono i soggetti deputati naturalmente alla sua difesa. Ma proprio per questo essi sono anche gli unici soggetti che, in una *situazione di emergenza*, possono decidere di abbandonarla. Di fatto, ogniqualvolta si è trattato di far fare un passo avanti importante alla costruzione europea in *periodi eccezionali*, i governi sono sempre stati lo strumento decisivo. Essi, a maggior ragione, lo saranno quando si tratterà di fondare lo Stato federale.

Il quadro e il nucleo

L'Europa è quindi destinata ad incamminarsi verso la propria decadenza, a meno che la tendenza non venga invertita, come si è detto, da un forte soprassalto delle coscienze dei politici e dell'opinione pubblica. Si tratta di un soprassalto che si deve produrre in un tempo relativamente breve, e che non può trovare la sua origine che in una crisi profonda, o nella concreta minaccia di una crisi imminente, che metta in discussione modi di vivere e di pensare che si ritenevano acquisiti una volta per tutte. Ed è evidente che questa crisi e questo soprassalto non possono manifestarsi contemporaneamente e con la stessa intensità in tutti i paesi dell'Unione, a causa del diversissimo grado di integrazione e di maturazione europea degli Stati che ne fanno parte. Così come è evidente l'impossibilità di prendere una decisione di portata storica con un atto di volontà convergente di venticinque governi, alcuni dei quali sono tenacemente e dichiaratamente antieuropei. La crisi non può manifestarsi, e la decisione non può essere presa, che nel cuore dell'Europa.

Questo pone il problema del *quadro* nel quale si può formare la volontà politica di fondare lo Stato federale europeo (ed eventualmente questo stesso Stato può nascere). All'interno del Movimento questo problema ha preso la forma della contrapposizione tra strategia della Convenzione e strategia del nucleo. In realtà l'incompatibilità del quadro attuale dell'Unione con la fondazione di uno Stato federale europeo in tempi rapidi (quelli che secondo noi sono resi necessari dal ritmo del degrado del contesto interno e internazionale) è chiaro per tutti (tranne che per un piccolo numero di ottimisti ad oltranza). Ma, concesso questo, restano comunque percorribili due strade opposte: o si ritiene che la conservazione del quadro dell'Unione attuale (o futura), abbia la priorità, e in esso si debbano portare avanti le nostre iniziative, e allora di fatto si sfuma nei contenuti e si rinvia ad un futuro lontano e indeterminato l'obiettivo dello Stato federale, adottando la prospettiva degli avanzamenti successivi (ed è opportuno ribadire che questa opzione non preoccupa coloro che la adottano perché, per essi, la situazione che ha assicurato per mezzo secolo la sicurezza e la prosperità degli europei è *acquisita una volta per tutte*); oppure si mantiene ferma l'attualità dell'obiettivo dello Stato federale e allora si abbandona la prospettiva del mantenimento del quadro dell'Unione attuale (o a maggior ragione di quella che sta per nascere).

Noi riteniamo che quest'ultima sia l'ipotesi sulla quale si deve fondare la nostra strategia, e che quindi la volontà politica di unirsi con un vincolo federale potrà nascere soltanto in un *nucleo* relativamente piccolo di Stati. Si pone quindi il problema di capire quali potranno essere i paesi membri del nucleo. È opportuno precisare, per evitare malintesi, che il nucleo sarà costituito da quei paesi che avranno espresso la forte e irrevocabile volontà di unirsi in un vincolo federale, cioè che ne avranno preso *l'iniziativa*, elaborando un progetto di Stato federale che, per non essere insabbiato o snaturato, dovrà essere immodificabile, almeno nei suoi tratti qualificanti; ma dovrà essere offerto all'adesione di tutti coloro che accetteranno senza riserve le linee fondamentali della sua costituzione. Non si può quindi escludere che alcuni Stati esterni al nucleo, posti di fronte alla scelta tra prendere e lasciare, entrino nella Federazione già nella fase della fondazione, come non si può escludere che uno Stato medio o piccolo, che la storia e la realtà dell'interdipendenza destinerebbero a far parte

del nucleo, si autoescluda dall'iniziativa comune (come potrebbe accadere per l'Italia se dovesse continuare la deriva antieuropea del suo governo). Ciò che conta è che i paesi che avranno preso l'iniziativa dichiarino la loro esplicita volontà di *procedere da soli*, se nessun altro accetterà il loro progetto. Vale la pena di ribadire che l'opzione strategica fondata sull'obiettivo del nucleo federale non dà affatto per scontato che in un certo numero di paesi dell'Unione esista *già oggi* la volontà di fondarlo. Un'affermazione di questo genere sarebbe palesemente falsa. Si tratta soltanto di constatare che in alcuni paesi dell'Unione il grado obiettivo di maturazione europea, indipendentemente dalle posizioni dei rispettivi governi, è molto più avanzato che in altri, e che ciò si riflette nella recettività dell'opinione pubblica al messaggio federalista e nelle contraddizioni e ambiguità che si manifestano nella classe politica. Il problema non è quindi quello di distinguere i paesi i cui governi *vogliono* lo Stato federale europeo da quelli i cui governi *non lo vogliono*; ma quello di individuare un quadro nel quale esistono i *presupposti* per la formazione della volontà di fondare uno Stato federale europeo e nel quale quindi *ha un senso* agire per farla nascere. Resta naturalmente possibile che in tutti i paesi dell'Unione la classe politica e l'opinione pubblica non possano ormai più essere scosse da alcuna crisi, o abbiano comunque perso ogni capacità di reazione, e si siano rassegnate definitivamente all'impotenza e alla sudditanza nei confronti degli Stati Uniti. In questo caso la strategia del nucleo avrà avuto soltanto un valore di testimonianza, peraltro di grande valore ideale, come l'ebbe la professione di fede di Machiavelli per l'unità dell'Italia nel Cinquecento. Ma è chiaro che nell'incertezza bisogna battersi sulla base della sola scommessa strategica che abbia la possibilità di essere vinta.

L'alternativa tra la creazione del nucleo e il mantenimento del quadro esistente coincide dunque secondo noi con quella tra l'unificazione politica dell'Europa e il disfacimento dell'Unione. Si deve quindi ricordare a questo proposito che il ripartire da un quadro più ristretto ha il significato di una vera e propria *rifondazione*. In questo contesto emerge con evidenza che l'unificazione politica dell'Europa non passerà attraverso le istituzioni attuali dell'Unione, che sono un'espressione del quadro esistente; e che quindi il problema non sarà quello di *trasformare* la Commissione in un governo della Federazione europea, o il Consiglio dei mini-

stri nella sua Seconda Camera, ma di creare un' *entità nuova*, che abbia un *suo* governo e un *suo* Parlamento.

La composizione del nucleo

Nell'ambito dell'Unione attuale (e a maggior ragione di quella futura) non esistono due, ma *più* gradi diversi di maturazione europea, ai quali corrispondono ruoli diversi e diverse responsabilità nel processo. È quindi essenziale affinare l'analisi per impedire che l'obiettivo strategico del nucleo federale diventi equivoco e la sua indeterminatezza disperda energie invece di mobilitarle.

Bisogna chiarire prima di tutto che il processo dovrà avere un motore che gli consenta di decollare. Questo motore non potrà che essere la comune volontà dei due paesi che costituiscono il cuore dell'Europa e la cui storica riappacificazione ha dato inizio al cammino dell'integrazione europea. Si tratta della Francia e della Germania. Se in uno solo di essi o in entrambi non nascerà la volontà di fondare il primo nucleo di uno Stato federale, il processo non potrà neppure iniziare.

Francia e Germania potrebbero partire anche da sole, se nessun altro paese condividerà all'inizio il loro progetto. Ma si tratta di un'ipotesi debole e improbabile. A prescindere dal fatto che una federazione a due sarebbe difficile da governare perché le divergenze di interessi tra i due Stati membri, che conserverebbero pur sempre un forte peso inerziale, non potrebbero essere mediate dall'intervento di altri partner, è opportuno sottolineare che i paesi che costituiranno il gruppo di avanguardia dovranno certo essere abbastanza poco numerosi da garantire un elevato grado di coesione e un forte consenso su di un progetto di rifondazione, ma dovranno insieme essere abbastanza numerosi da costituire la massa critica necessaria per imprimere forza al processo e per sostenerlo con l'appoggio di un'opinione pubblica estesa, diversificata e matura. Del resto, attorno alla Francia e alla Germania si è storicamente coagulato, fin dall'avvio del processo di unificazione europea, un gruppo di altri paesi strettamente interdipendenti, ed è evidente che sarebbe assai più facile vincere le resistenze che si opporranno al progetto di creare un nucleo federale se, al momento in cui esso sarà sanzionato da un accordo ufficiale, l'accordo tra Francia e Germania sarà stato rafforzato dal-

l'adesione di questi. Stiamo parlando evidentemente, come si è già accennato precedentemente, dei sei Stati fondatori della Ceca. La loro lunga storia comune di integrazione, il grado di maturazione europea dei loro cittadini e il grande valore simbolico legato alla loro qualità di pionieri del processo di integrazione europea stabilisce tra di loro un forte legame, destinandoli naturalmente a questo ruolo. Non avrebbe quindi alcun senso, se non in caso di estrema necessità, elaborare una strategia che prevedesse come interlocutori soltanto i governi, le classi politiche e l'opinione pubblica di Francia e Germania, escludendo quelli che sono i loro partner naturali.

Esiste infine, nell'ambito dell'Unione, l'insieme dei dodici paesi accomunati dall'adozione dell'euro. Anche questo è un raggruppamento che ha una sua realtà e un suo grado di interdipendenza. La sua esistenza ha quindi spinto taluno a sostenere che il nucleo federale dovrà coincidere con esso. Ed è vero, come si è già accennato, che, una volta costituito il nucleo, o forse addirittura una volta che sia stata proclamata con chiarezza dai Sei la volontà irreversibile di fondarlo, molti dei paesi dell'euro, posti di fronte alla scelta tra entrarvi o rimanerne esclusi, deciderebbero ben presto di farne parte. Il nucleo non rimarrebbe quindi a lungo limitato ai Sei, ma si estenderebbe rapidamente ai paesi della zona dell'euro, anche se non necessariamente a tutti, e anche se in tempi diversi. Ma è un dato di fatto che i paesi della zona dell'euro esterni ai sei paesi fondatori hanno una storia di integrazione molto più recente, che alcuni di essi sono radicalmente contrari ad una politica europea di difesa che metterebbe in discussione il loro statuto di neutralità e che in ciascuno di essi l'appartenenza all'euro e quella alla stessa Unione sono sentite dalla grande maggioranza dell'opinione pubblica come scelte dettate da considerazioni di pura convenienza economica. Il fatto quindi che questi paesi aderirebbero rapidamente al nucleo, una volta che la sua fondazione fosse stata decisa in modo irreversibile, non sopprime la differenza radicale tra l'adesione ad una realtà che esiste, una volta che si sia posti di fronte alla scelta tra entrarvi o rimanerne esclusi, e la partecipazione alla sua creazione, che richiede una volontà politica forte e autonoma e la capacità di resistere alla tentazione di cercare compromessi o false soluzioni. Questa volontà non può nascere nei paesi dell'euro esterni ai Sei, e il loro coinvolgimento nei negoziati la soffocherebbe sul nascere negli stessi Sei.

Il nucleo e la Convenzione

Alcuni amici sostengono che la Federazione europea nascerà a sei, ma che il contesto nel quale questo nucleo si formerà sarà la Convenzione, rafforzata dall'ingresso di alcuni importanti esponenti dei governi dei paesi fondatori, come Fischer e de Villepin. A questo proposito si devono fare due osservazioni. La prima è che, se la Convenzione si rafforza nella misura in cui vi entrano importanti esponenti dei governi degli Stati membri, ciò significa che essa è tanto più efficace quanto più diventa una pre-conferenza intergovernativa, cioè il contrario di ciò che dovrebbe essere. La seconda è che il nucleo nascerebbe da una rottura, in seno alla Convenzione, tra i rappresentanti dei paesi destinati a farne parte e gli altri, cioè dall'insuccesso della Convenzione. Questa è un'opinione rispettabile (anche se è evidente che una divisione all'interno della Convenzione sarebbe soltanto il riflesso di un'iniziativa presa al di fuori di essa). Ma ciò che rimane oscuro è perché, se si è convinti di questo, non se ne debba fare il fulcro della nostra strategia, e ci si debba esprimere nei documenti ufficiali del Movimento e nella sua azione come se la Convenzione, in spregio all'evidenza, fosse una sorta di Assemblea costituente dell'Europa a quindici o a venticinque, e non un organismo da spingere alla rottura, promuovendo, al suo interno, la formazione di un'avanguardia di paesi decisi a procedere anche senza il consenso degli altri.

In realtà qualcuno crede ancora che il nucleo possa uscire dalla Convenzione senza rotture, cioè attraverso un processo che rispetti i Trattati esistenti. Lo scenario più semplice che viene delineato da alcuni di coloro che credono in questa possibilità prevede che la Convenzione, o l'organo che eventualmente le succederà, sarà in grado di proporre, e la Conferenza intergovernativa di decidere *all'unanimità*, la nascita di un nucleo federale. Questa ipotesi presuppone che i paesi contrari ad entrare a far parte del nucleo consentano agli altri di fondarlo, per concordare con esso successivamente la sua ammissione in un'Unione che manterrebbe il suo attuale profilo istituzionale. Ma in verità i paesi che starebbero fuori dal nucleo se questo nascesse sarebbero anche contrari alla sua nascita. È impensabile che uno Stato – come per esempio la Gran Bretagna – che non vuole sacrificare la propria sovranità entrando in una unione federale nella quale essa man-

terrebbe, come Stato membro, un ruolo decisivo, accetti, senza esservi costretta dalla forza dei fatti, di avere ai propri confini una grande federazione sottratta alla sua influenza e che ridurrebbe in modo sostanziale la libertà di decisione delle sue istituzioni nazionali. È vero che il nucleo, una volta creato, non solo si espanderebbe rapidamente, ma entrerebbe anche a far parte dell'Unione, dando luogo, nel corso di una fase più o meno lunga, ad un'Europa a due velocità. Ma perché ciò accada occorrerà che il nucleo sia stato preventivamente fondato, *indipendentemente* dalla volontà degli altri paesi dell'Unione e in alcuni casi *contro* di essa.

Lo scenario più complicato prevede invece una procedura in forza della quale, una volta che la Convenzione abbia approvato un progetto di costituzione federale, saranno le ratifiche che decideranno della composizione del nucleo. Questo sarà cioè formato dai paesi che ratificheranno la «costituzione». Ma perché questo scenario si realizzi si dovrà verificare una serie di condizioni: a) la Convenzione dovrà approvare, senza indicare i paesi che ne faranno parte, un vero progetto di Unione federale e non un pasticcio incoerente che lasci tutto al punto di prima, o lo peggiori; b) la Conferenza intergovernativa – cioè i governi – dovrà approvare il progetto all'unanimità; c) contemporaneamente, sempre all'unanimità, la Conferenza intergovernativa dovrà modificare le regole di procedura previste dai Trattati esistenti, a norma dei quali la mancata ratifica di un nuovo Trattato anche da parte di un solo paese comporta la necessità di rinegoziarlo, e sostituire la relativa disposizione con un'altra che preveda che il Trattato entrerà in vigore soltanto nei paesi che lo avranno ratificato. Si noti che questa modifica dovrà a sua volta essere ratificata da *tutti* i paesi membri dell'Unione. Come si vede, si tratta della somma di tre impossibilità. Si dice da parte di alcuni che questi argomenti sono superati dal fatto che la Conferenza intergovernativa che seguirà la Convenzione approverà un nuovo Trattato e non una semplice modifica dei Trattati esistenti, e quindi non sarà legata al rispetto delle procedure previste da questi ultimi. Ma questo argomento è inconsistente. Nella storia del processo di unificazione europea sono stati approvati numerosi nuovi Trattati (Atto Unico europeo, Trattato di Maastricht, Trattato di Amsterdam, Trattato di Nizza, per non citare che i più recenti) e tutti sono stati stipulati e ratificati secondo la procedura prevista dai Trattati precedenti, perché

essi comunque modificavano o abolivano alcune loro parti, cioè non erano *compatibili* con essi. Lo stesso accadrà inevitabilmente con il Trattato che uscirà dai lavori della Convenzione e della successiva Conferenza intergovernativa, che modificherà o sopprimerà i Trattati esistenti, e quindi dovrà essere stipulato e ratificato da *tutti* gli Stati membri dell'Unione, che di quei Trattati sono parti. A meno che, come si è detto, una parte dei governi degli Stati membri, in circostanze eccezionali, decida di disattendere le regole previste dai Trattati esistenti e crei una nuova entità denunciando questi ultimi, e dando quindi luogo alla rottura che si sarebbe voluta evitare.

Il referendum

Rientra in questo quadro anche il problema del referendum al quale dovrebbero essere sottoposti i risultati della Convenzione e della Conferenza intergovernativa che la seguirà. Si tratta di uno strumento al quale siamo contrari, e che non a caso è sostenuto a spada tratta in molti ambienti dichiaratamente antieuropei. Si deve ribadire che la crisi dal cui svolgimento dipenderà l'esito della battaglia per la fondazione degli Stati Uniti d'Europa avrà il popolo come protagonista decisivo. Ma è evidente che parlare di popolo significa parlare della sua parte attiva, e non certo della maggioranza numerica della popolazione, che potrà essere acquisita all'idea della Federazione europea anche parecchio tempo dopo la sua fondazione e il cui comportamento in un referendum sarebbe del tutto imprevedibile, considerando la sua scarsa conoscenza dei problemi e l'enorme numero di falsità che sarebbero fatte circolare nella campagna elettorale. Ne consegue che, qualora la Convenzione e la Conferenza intergovernativa che la seguirà producano, come noi crediamo, un cattivo risultato, un referendum sarebbe comunque un evento negativo, perché, se darà luogo ad una maggioranza favorevole al progetto di «costituzione» che ne uscirà, esso gli attribuirà la sanzione del voto popolare e quindi lo consoliderà e lo renderà assai più difficile da cambiare; mentre, se avrà come risultato una maggioranza sfavorevole, esso sarà percepito dall'opinione pubblica e dalla classe politica come una vittoria degli antieuropei e conseguentemente li rafforzerà. Nel caso invece in cui la Convenzione e la successiva

Conferenza intergovernativa producessero un risultato soddisfacente, il referendum sarebbe semplicemente inutile in caso di esito favorevole, in quanto non farebbe che approvare una cosa già approvata; e catastrofico in caso di esito negativo perché annullerebbe i risultati (in ipotesi positivi) raggiunti dai politici. Esso sarebbe quindi in ogni caso altamente rischioso perché rimetterebbe in discussione un risultato positivo acquisito.

La divisione nel Movimento

È quindi evidente che l'attuale divisione del Movimento ha le sue radici in un contrasto di opinioni che investe le linee fondamentali della nostra visione del processo e della nostra strategia. La teoria secondo la quale essa avrebbe origini personali non fa onore a chi l'ha fatta circolare. Va da sé che in politica le idee si esprimono attraverso le persone. E noi riteniamo che le idee dell'attuale dirigenza del Movimento sulla natura del processo e sulla nostra strategia si traducano in una gestione che sta portando il Mfe all'abbandono del ruolo che definisce la sua identità e alla perdita definitiva del suo prestigio. In queste condizioni prendere chiaramente le proprie distanze dalla politica della dirigenza del Mfe è per noi non soltanto un diritto, ma un dovere. Per questo siamo disposti ad assumerci le nostre responsabilità.

Siamo stati accusati di aver compromesso con il nostro dissenso l'unità del Movimento. Si tratta di un'accusa strumentale. La differenza tra le opinioni è il sale del dibattito e il fondamento della democrazia. Certo è che essa deve essere gestita da chi dirige il Movimento con spirito di apertura e con disponibilità all'ascolto, con la consapevolezza che confrontando le idee nel dibattito e le azioni sul campo si può trovare una piattaforma comune. Ciò che mina l'unità del Movimento non è il dissenso, ma il tentativo di soffocarlo. Va da sé che un Movimento nel quale, dopo un aperto dibattito, tutti arrivino a condividere per convinzione una sola linea politica, una sola strategia e una sola azione, sarebbe più efficace di un Movimento nel quale convivano due o più linee politiche, due o più strategie e due o più azioni. Ma un Movimento nel quale convivano due o più linee politiche, due o più strategie e due o più azioni è comunque più efficace di un Movimento nel quale l'unità sia imposta dai dirigenti. Noi non con-

sentiremo che questo accada nel Mfe. Del resto, nessuno dedicherebbe una parte importante della propria vita all'impegno in un Movimento di volontari con la prospettiva di essere costretto a rimasticare frasi e a portare avanti azioni che non condivide. È vero che nessuno può essere sicuro di avere il monopolio della verità, ma è altrettanto vero che la verità non si decide a maggioranza.

Ci si propone ora di introdurre nello Statuto una regola, da approvare *all'unanimità*, che sanzioni l'obbligo della minoranza di obbedire alla maggioranza. Ma in realtà questa regola, se sarà votata, sarà votata *a maggioranza*. Noi voteremo contro e ci riserveremo piena libertà di pensiero e d'azione. Siamo invece incondizionatamente favorevoli all'introduzione di regole sulla durata massima delle principali cariche nazionali e sulla garanzia che tutti devono avere di poter esprimere nelle stesse condizioni le proprie opinioni e di godere di piena libertà d'azione nel rispetto degli obiettivi stabiliti dallo Statuto. Soltanto in questo modo sarà possibile ripristinare quel rispetto per le posizioni altrui che costituisce, anche in presenza di dissensi profondi, la base della democrazia. L'unità seguirà. Ma seguirà soltanto se non sarà considerata come l'obiettivo primario, da imporre non si sa in che modo, bensì come il risultato di un'opera paziente e aperta di confronto delle opinioni.

In Movimento federalista europeo, *Un governo federale per il popolo europeo sovrano. 1943-2003: sessanta anni di lotte per la Federazione europea. Atti del XXI Congresso nazionale, Firenze, 21-23 marzo 2003*, Pavia, s.d. (ma 2003).