

Francesco Rossolillo

# Senso della storia e azione politica

II. La battaglia per la Federazione europea

a cura di Giovanni Vigo

Società editrice il Mulino

# I tempi dell'unificazione europea

Il processo di unificazione europea è iniziato nel secondo dopoguerra e si è sviluppato nei decenni successivi sull'onda di quello che Braudel avrebbe chiamato un movimento di lunga durata: la forte intensificazione dell'interdipendenza economica, sociale e culturale tra gli uomini al di sopra delle frontiere che ha assunto, negli ultimi decenni, dimensioni planetarie, ma che ha avuto, nello stesso periodo, la sua forma più immediatamente visibile in Europa occidentale.

L'onda lunga dell'estensione progressiva dell'interdipendenza ha posto e pone, in Europa, problemi ineludibili di governo, e la storia del processo di unificazione europea e dell'evoluzione istituzionale che ne ha segnato le tappe, dalla fondazione del Consiglio d'Europa fino alla nascita dell'Unione creata dal Trattato di Maastricht, è stata la storia del tentativo degli Stati coinvolti nel processo di assicurarne il controllo politico. Questo tentativo è stato finora portato avanti dagli Stati con il metodo della cooperazione intergovernativa, cioè affrontando insieme i problemi di dimensione europea, ma senza che ciascuno di essi rinunciasse alla propria sovranità. Malgrado ciò, fino a non molto tempo fa, la Comunità ha potuto mantenere un sufficiente grado di coesione, e in questo modo ha assicurato all'Europa occidentale quasi mezzo secolo di pace e di prosperità. Ma il processo contiene in sé una contraddizione profonda. Il mantenimento della sovranità, che è il presupposto dell'approccio intergovernativo, implica come sua logica conseguenza l'indebolimento progressivo della democrazia negli Stati europei, in quanto tutte le decisioni essenziali vengono prese ad un livello sottratto al controllo dei cittadini (tranne quello inefficace ed evanescente esercitato attraverso il Parlamento europeo), mentre il meccanismo del controllo democratico gira a vuoto in ambiti nei quali non si prende più alcuna decisione di ri-

lievo. Ciò mina le basi stesse del consenso, che in democrazia è indissociabile dalla consapevolezza dei cittadini di essere coinvolti nel processo di presa delle decisioni dalle quali dipendono la sicurezza e la qualità della loro convivenza. Ne consegue una marcata tendenza alla degenerazione della vita politica, perché le decisioni europee concernono soltanto i massimi livelli di responsabilità politica degli Stati membri, mentre il grosso della classe politica, estromesso dal processo di preparazione e di decisione delle grandi scelte, è andato maturando, con l'avanzare del processo, una concezione della politica come pura lotta per il potere, privata di ogni prospettiva ideale, e quindi come un'attività consistente quasi esclusivamente nella concessione, in cambio di voti, di favori agli interessi corporativi, a scapito dell'interesse generale.

L'Europa comunitaria è stata così per decenni il teatro del confronto tra due spinte contrapposte: quella, superficiale, al rafforzamento degli Stati, dovuta alla crescita economica resa possibile dalla dimensione europea del mercato; e quella, profonda, al loro indebolimento e all'impoverimento del confronto politico al loro interno, dovuta alla degenerazione della vita democratica e alla perdita di legittimità dello Stato.

È importante sottolineare che gli esiti di questo processo contraddittorio sono stati rinviati nel tempo da una vicenda che, pur avendo influito in modo profondo sul processo di unificazione europea, ne era sostanzialmente indipendente. Si tratta della guerra fredda. La contrapposizione – di potere e ideologica – tra Stati Uniti e Unione Sovietica aveva portato l'Europa occidentale nell'orbita degli Stati Uniti e aveva determinato la coincidenza del processo di unificazione europea con gli interessi americani. In questo modo esso aveva potuto mettersi in moto e continuare nell'alveo sicuro dell'egemonia americana. Questa aveva assicurato all'Europa, anche se in modo precario e provvisorio, la sicurezza e la stabilità monetaria e garantito agli Stati europei la sopravvivenza delle istituzioni democratiche grazie al consenso della grande maggioranza dei loro cittadini, che aveva come proprio punto di riferimento il ruolo dei loro governi come alleati degli Stati Uniti nella comune battaglia per la democrazia contro il pericolo sovietico.

In questo quadro l'integrazione europea aveva potuto progredire e superare con relativa facilità le difficoltà che ne avevano

ostacolato il cammino. Essa veniva percepita dall'opinione pubblica e dalla classe politica come una tendenza irreversibile perché fondata su di una sostanziale *convergenza di interessi* tra gli Stati europei, e che sarebbe progredita, con passo lento ma sicuro, verso una conclusione di cui non ci si preoccupava eccessivamente di capire quando si sarebbe prodotta e quale natura avrebbe avuto.

Il mutamento del panorama politico mondiale seguito agli avvenimenti del 1989 ha trasformato radicalmente il contesto del processo di unificazione europea e il modo in cui esso viene vissuto dai cittadini e interpretato dalla classe politica. È un dato di fatto che, da un lato, l'interdipendenza continua a intensificarsi, ed ha allargato il suo ambito all'intera Europa, coinvolgendo nel processo, in prospettiva, anche gli Stati dell'Europa orientale. Ma, dall'altro, sono venuti a mancare il quadro politico garantito dall'egemonia americana e la coincidenza del processo di unificazione europea con gli interessi degli Stati Uniti. Ne sono derivate due conseguenze strettamente collegate: la necessità per l'Europa di assumersi in prima persona la responsabilità di affrontare i problemi della politica estera e della moneta, e di darsi una propria legittimità; e il riemergere della logica del perseguimento dell'interesse nazionale, liberata dalle costrizioni che le imponeva la guerra fredda. Parallelamente si è manifestata in tutta la sua evidenza la debolezza intrinseca dell'aspetto istituzionale del processo di unificazione europea, sia sotto il profilo dell'efficacia, sia sotto quello della democraticità.

È alla luce di queste considerazioni che si deve porre oggi una domanda dalla quale dipende la strategia dei federalisti in vista della Conferenza intergovernativa del 1996 e delle scadenze immediatamente successive che riguardano la creazione della moneta unica. Si tratta di stabilire se, anche in caso di fallimento del tentativo di creare *in tempi brevi* la moneta europea e un nucleo istituzionale federale, e quindi una nuova legittimità europea, la logica dell'interdipendenza economica e dell'intreccio sempre più stretto tra gli interessi sarà sufficiente a sorreggere il processo e a garantirne la continuazione assicurando così agli stessi federalisti la possibilità di continuare la loro riflessione strategica in una prospettiva temporale sufficientemente lunga; o se invece la costru-

zione europea si avvierà alla disintegrazione, con le inevitabili conseguenze della rinascita del nazionalismo e della crisi della democrazia.

In realtà è questa seconda alternativa che sembra di gran lunga la più probabile. È un dato di fatto che la lenta evoluzione dei rapporti economici e sociali è stata la condizione e il motore del processo di unificazione europea. Ma la nascita e l'impegno dei Movimenti federalisti hanno la loro motivazione profonda nella consapevolezza che il processo potrà essere reso irreversibile soltanto dalla nascita di uno Stato federale che disponga degli strumenti istituzionali e della legittimità necessari al governo democratico dell'economia e della società. Del resto non si deve dimenticare che, in assenza di un quadro politico stabile, l'aumento dell'interdipendenza può trasformarsi in un fattore di conflittualità. E la dissoluzione della Jugoslavia sta a dimostrare come l'esistenza di un mercato strettamente integrato e di un intreccio fit-tissimo di interessi non sono comunque sufficienti a garantire la pacifica convivenza di un popolo se al di sopra di essi non esiste un potere che sia sentito dai cittadini come legittimo in quanto capace di farsi garante della difesa dell'interesse generale.

Ma se questo è vero, ne consegue che il processo di unificazione europea, se non viene reso irreversibile dall'unione monetaria e politica, è destinato, *prima o dopo*, a finire, e che, in presenza di certe condizioni, gli interessi e le attese degli operatori economici, per quanto importanti, non saranno sufficienti a garantirne la continuazione. Senza un potere europeo dotato di una propria legittimità diversa da quella nazionale, l'interdipendenza degli interessi si dimostrerà meno forte delle spinte distruttive che saranno originate dalla tentazione del ritorno ad una legittimità, quella nazionale, che è superata dalla storia, ma che manterrà un forte potere di mobilitazione, o almeno di ottundimento, delle coscienze fino a che non sarà stata sostituita da una nuova legittimità europea, che non esiste ancora.

Vero è che, in ultima istanza, i movimenti di lunga durata, che hanno la loro origine nei comportamenti quotidiani e negli interessi concreti degli uomini, prevalgono su ogni ostacolo e impongono alla politica la loro logica. Ma ciò è vero soltanto in ultima istanza. La storia è la storia dell'emancipazione del genere umano, ma non avanza con un moto rettilineo: il suo cammino è segnato

da guerre, violenze e distruzioni. È certo quindi che nessuno potrà fermare la marcia del mondo verso la sua unità. Ma è assai probabile che, se l'Europa perderà la grande occasione che le si presenta in questa parte finale del secolo XX, molti anni di disordine e di decadenza passeranno prima che essa possa riprendere il cammino della propria unificazione. Né si può escludere che l'Europa debba addirittura lasciare ad altri la leadership del processo verso l'unificazione mondiale ed essere confinata al ruolo di una periferia decadente, come la Grecia del IV secolo o l'Italia del Quattrocento.

I tempi della storia non sono i tempi della politica. Ma i tempi della politica sono i tempi della vita degli uomini. E le scadenze che il calendario della politica europea presenta dal 1996 fino alla fine del secolo saranno decisive per milioni di europei. Dalle scelte che saranno fatte dipenderà la qualità della loro vita nei decenni a venire. Per questo i federalisti dovranno mantenere l'orizzonte temporale della storia come contesto generale della loro strategia, ma saper agire con energia e tempestività nell'orizzonte temporale della politica e nel quadro degli equilibri di potere esistenti, con la consapevolezza che l'Europa ha di fronte a sé una scelta drammatica e che l'occasione storica potrebbe non ripresentarsi.

In «Il Federalista», XXXVI (1994), n. 3.