

Francesco Rossolillo

# Senso della storia e azione politica

II. La battaglia per la Federazione europea

a cura di Giovanni Vigo

Società editrice il Mulino

## Il lungo cammino verso la Federazione mondiale

Nella storia del pensiero federalista, a cominciare da Kant, l'orizzonte mondialista è sempre stato presente. Di fatto il federalismo come condizione istituzionale della realizzazione della pace attraverso il superamento della sovranità dello Stato si può manifestare pienamente soltanto nel quadro planetario. Per questo il federalismo europeo ha elaborato, e sempre più fortemente sottolineato nel corso dei decenni, l'idea della fondazione della Federazione europea come primo passo della fase federalista della storia mondiale: una fase destinata a concludersi soltanto con la fondazione della federazione cosmopolitica.

La Federazione europea viene necessariamente vista, in questa prospettiva, come uno Stato *provvisorio*, e la sua legittimità come viziata da una sorta di insuperabile contraddizione interna. In questo essa si contrappone radicalmente allo Stato nazionale, che si è sempre presentato e si presenta tuttora agli occhi dei suoi cittadini, con apparente coerenza, come l'espressione politica della divisione del genere umano in gruppi uniti al loro interno – e separati l'uno dall'altro – da un legame *naturale*, e quindi *eterno*; e la cui legittimità risiede appunto nella corrispondenza dello Stato con ognuna delle *stirpi* delle quali l'umanità si compone. La natura di questa giustificazione della dimensione dello Stato ne ha legittimato anche la struttura, perché l'espressione politica di un gruppo dall'identità monolitica non può che rifletterne la naturale omogeneità assumendo una struttura unitaria ed accentrata.

Vero è che la nazione è un mito, destinato a non sopravvivere alla presa di coscienza da parte degli uomini della sua sostanziale falsità. Ma si tratta di un mito che, finché ha retto, ha costituito un formidabile strumento per la mobilitazione del consenso dei cittadini nei confronti del potere e quindi per dare allo Stato una

legittimità certo fittizia – in quanto fondata su di una menzogna – ma solida e duratura.

Ciò non potrà accadere con la Federazione europea perché essa nascerà proprio dal superamento della nazione. Essa non potrà non avere una struttura federale, nella quale i livelli nazionale, regionale e locale manterranno (o ricupereranno) una forte capacità di fare da punto di riferimento del lealismo dei cittadini, e quindi eserciteranno una spinta marcatamente centrifuga. Ed essa non si porrà, quantomeno all'atto della sua nascita, come l'espressione politica di una comunità umana definita dal possesso, da parte dei suoi membri, di caratteri naturali, o sentiti come tali, che possano consentire di delimitarne a priori i confini: ma di una comunità aperta e dai contorni indefiniti.

D'altra parte la Federazione europea sarà uno *Stato*, e lo Stato è comunque l'organizzazione politica di un *popolo*. La prospettiva di unire un numero non ancora definito di nazioni europee in una federazione pone quindi in termini ineludibili il problema dell'*identità del popolo europeo*, come fondamento della sua legittimità.

È a questo punto che si deve affrontare la contraddizione tra la dimensione mondiale della legittimità federalista e la dimensione regionale della Federazione europea, quali che siano destinati ad essere i suoi confini. Si tratta di una contraddizione alla base della quale sta il fatto che lo stesso concetto di popolo, depurato dalla contaminazione con l'idea di nazione, si può realizzare pienamente soltanto a livello mondiale: cioè che il solo popolo che avrà pienamente diritto di chiamarsi tale sarà il popolo federale mondiale. Esso avrà come fondamento della propria identità la consapevolezza dei suoi membri di essere uniti da un legame immensamente più forte di qualsiasi affinità di dimensione regionale: quello costituito dalla comune appartenenza al genere umano.

Questa contraddizione è sempre esistita, ma fino ad oggi essa è stata nascosta da un *mito*, la cui figura più recente è stata appunto la nazione e la cui funzione quella di celare alle coscienze il fatto che l'«interesse generale» del quale lo Stato nazionale si dichiara portatore e interprete non è che l'interesse particolare di una piccola parte dell'umanità e come tale costituisce la negazione stessa del bene comune del genere umano.

Ma se questo è vero, e se quindi qualunque giustificazione di un potere sovrano di dimensione regionale non può che fondarsi

su di un mito, deve allora dirsi che è un mito anche il popolo europeo che si sta formando? La risposta dei federalisti a questa domanda è negativa, perché l'Europa avrà la sua legittimità nella consapevolezza di una *missione*, la cui natura sarà insita nelle modalità della sua nascita: quella appunto di dare al mondo l'esempio del superamento nei fatti della sovranità nazionale favorendo la trasformazione in federazioni dei grandi raggruppamenti di Stati che già oggi si vanno formando in ogni parte del mondo; e preparando così le condizioni per la trasformazione dell'Onu in un vero e proprio governo federale mondiale. L'identità del popolo europeo in formazione è quindi un'identità puramente negativa, che si esaurisce nel fatto di essere l'attore del proprio stesso superamento, cioè l'embrione del popolo mondiale.

Non vi è dubbio che questo sia il senso storico della fondazione della Federazione europea, e che esso affondi le sue radici in un processo lento ma inarrestabile di *crisi della sovranità*, che a sua volta ha il suo fondamento nel diffondersi della percezione che il mondo costituisce ormai una sola *comunità di destino*. Non si tratta quindi di chiedersi *se* il mondo è avviato verso la propria unità politica, ma quali saranno i *tempi* e le *modalità* del processo.

Ora, tutto porta a credere che si tratterà di un processo *di lunga durata*, e come tale tortuoso e difficile, segnato da fasi di stallo, di crisi e di involuzione. Il periodo della leadership di Gorbaciov nell'allora Unione Sovietica poté far pensare ad un'accelerazione brusca del corso della storia, e alla nascita in un tempo storicamente breve delle condizioni di una profonda convergenza delle ragioni di Stato delle grandi potenze del Nord del mondo. Ciò avrebbe trasformato radicalmente i dati dell'equilibrio mondiale. In questo contesto l'Europa avrebbe agito da lievito, dando l'esempio dell'apertura, del pluralismo e della collaborazione pacifica con gli altri popoli del mondo, e avrebbe proposto nei fatti una nuova forma di convivenza civile, in grado di imporsi usando come solo strumento la politica dell'allargamento dell'orbita della solidarietà statale e della promozione dell'unità dovunque ciò fosse possibile, fino a rendere inutile il trasferimento degli stessi eserciti dagli Stati membri al governo federale.

Ma la stagione di Gorbaciov purtroppo è finita da tempo, e con essa l'illusione che il processo di unificazione mondiale si possa compiere in tempi rapidi. Ciò non può non avere una rica-

duta sul tipo di statualità alla quale l'Europa dovrà ricorrere per compiere la sua missione storica. In particolare è ormai improponibile l'idea di una sorta di *statualità incompleta*, che tenda ad estendersi progressivamente nello spazio, rinviando alla fine del processo il proprio completamento istituzionale. L'Europa dovrà affrontare la sua missione in tempi lunghi, in un contesto politico che non potrà non avere forti aspetti conflittuali e nel quale non mancheranno di manifestarsi spinte alla disgregazione della sua stessa compagine federale.

Resta vero che la creazione della Federazione europea imprimerà una forte accelerazione ai deboli processi di unificazione in corso in altre parti del mondo, come il Nafta, il Mercosur, l'Asean ed altri, e li orienterà verso soluzioni federali. Come resta vero che la presenza sulla scena mondiale di un nuovo grande Stato aperto e responsabile insieme darà maggiore efficacia all'Organizzazione delle Nazioni Unite. Ma resta anche vero che oggi alcune delle più grandi aree unificate del mondo sono ancora immensamente lontane dalla prospettiva di diventare protagoniste attive del processo di unificazione federale mondiale, anziché ostacoli sulla strada della sua realizzazione. La Russia è in preda a sussulti dall'esito imprevedibile e non sembra evolvere verso un equilibrio interno pacifico e democratico. La Cina è dominata da un ferreo regime totalitario. L'India, che pure ha un regime democratico, deve far fronte ad enormi problemi demografici, economici e religiosi, e tenta di attenuarne (o almeno di nasconderne) la drammaticità facendo appello al nazionalismo per perseguire, nella sua regione, una politica di potenza. Gli stessi Stati Uniti non sembrano capaci di uscire dall'alternativa tra le opzioni ugualmente rovinose dell'imperialismo e dell'isolazionismo. E nel resto del mondo esistono aree, come il Sud-Est asiatico, in cui è in atto una vera e propria corsa agli armamenti, ed altre, come l'Africa, in preda al caos e all'anarchia.

Certo, il procedere della storia è soggetto ad una continua accelerazione, e molte trasformazioni avverranno presumibilmente prima di quanto si possa pensare. Ma non si deve dimenticare che il processo di unificazione europea, che pure ha come suoi protagonisti Stati democratici ed aventi un livello comparabile di sviluppo economico, e popoli che hanno una cultura sostanzialmente comune, pur nella diversità delle sue espressioni nazionali,

non è ancora giunto al suo esito federale dopo cinquant'anni di cammino e deve affrontare, nella fase decisiva in cui sta entrando, gravi difficoltà che ne mettono in pericolo la conclusione. Per questo, pur concedendo che non si può prevedere il futuro e che il processo storico subirà senz'altro ulteriori accelerazioni, sembra ragionevole partire dall'ipotesi che il cammino dell'unificazione mondiale avrà una durata secolare.

Tutto ciò porta alla conclusione che la difficile missione dell'Europa di fare da modello per l'unificazione federale delle altre regioni del pianeta, e infine per la federazione cosmopolitica, dovrà essere sostenuta da una struttura statale che sia abbastanza forte da contribuire alla pacificazione del resto del mondo anche con gli strumenti della potenza, quando la collaborazione e l'esempio si riveleranno insufficienti, e da resistere alle tendenze alla disgregazione che si manifesteranno nelle fasi di riflusso.

Tutto ciò avrà conseguenze sia sulle istituzioni della Federazione europea sia sui fondamenti della sua legittimità. Molti europeisti oggi sono motivati dalla preoccupazione di non allarmare coloro che vedono nell'Europa soprattutto una minaccia alle «identità» nazionali, e vanno a gara nel sostenere che il livello europeo di governo dell'Unione dovrà essere leggero, anzi leggerissimo: esso dovrà disporre di un bilancio di dimensioni trascurabili, dovrà rinunciare ad avere una amministrazione periferica e rimanere a lungo allo stadio della collaborazione intergovernativa per quanto riguarda la difesa. A questa affermazione non si tratta certo di contrapporre l'idea dell'Europa-forzezza, di una potenza aggressiva e chiusa, che anteponga il proprio sacro egoismo alla sua missione universale. Ma la riflessione sulla struttura da dare alla Federazione europea dovrà tener conto della difficoltà e della lunghezza del cammino verso l'unità politica del genere umano, e della circostanza che per essere all'altezza del suo compito storico l'Europa dovrà essere uno Stato pluralistico sì, ma dotato di una grande solidità istituzionale, aperto al resto del mondo, ma sostenuto da un forte consenso dei suoi cittadini. E la sua politica estera avrà sì come propria arma principale il messaggio di unità che essa saprà trasmettere sia attraverso l'esempio che essa proporrà che attraverso la collaborazione economica e l'apertura culturale che offrirà al resto del mondo; ma essa dovrà trarre comunque le conseguenze dal fatto di essere pur sempre uno Stato

sovrano in un mondo di Stati sovrani e mettersi in grado di garantire la sua sicurezza come condizione della sua capacità di diffondere i valori di cui sarà portatrice.

Da tutto ciò sembra di dover concludere che nella fase che precederà la fondazione della Federazione mondiale, l'identità europea sarà caratterizzata da una *ambiguità* di fondo. L'Europa si farà carico, in quanto tappa iniziale della fase federalista della storia mondiale, dell'interesse generale dell'umanità; ma contemporaneamente la sua natura di Stato sovrano la costringerà a proteggere e promuovere il proprio interesse particolare. Ed ognuna delle sue grandi scelte risulterà dalla difficile soluzione del conflitto permanente tra la ragione di Stato e la ragione tout court. Questo conflitto sarà a tratti attenuato dal fatto che l'aumento ininterrotto dell'interdipendenza, le contraddizioni che ne deriveranno e la dimostrazione storica della realizzabilità degli strumenti istituzionali attraverso i quali essa può essere governata democraticamente tenderanno a creare un grado di convergenza delle ragioni di Stato delle grandi federazioni regionali sulle quali si reggerà il nuovo equilibrio mondiale. Ma è difficilmente pensabile che si possa trattare di una convergenza stabile e duratura come quella tra le ragioni di Stato dei paesi dell'Europa occidentale, che ha reso possibile il processo di integrazione europea.

Quest'ultimo infatti coinvolge, da un lato, Stati che si trovano allo stesso livello di sviluppo economico e civile; e, dall'altro, si è giovato, fino alla fine della guerra fredda, di un quadro politico stabile, assicurato dall'egemonia di una potenza esterna: tanto che, quando questa è cessata, il processo è giunto alla sua svolta decisiva, al bivio tra unità politica e dissoluzione. Nessuna di queste due condizioni si verificherà a livello mondiale, quantomeno, per quanto riguarda la prima di esse, per un tempo assai lungo. La convergenza quindi si verificherà, perché senza di essa l'obiettivo della Federazione mondiale diventerebbe impensabile: ma si verificherà lentamente, e a prezzo di tensioni e di convulsioni, di crisi e di conflitti anche gravi. E l'Europa dovrà essere pronta ad affrontarli.

La Federazione europea si potrà considerare nata quando il quadro della lotta politica, per quanto riguarda una serie di decisioni essenziali, sarà stato trasferito dalle nazioni all'Europa, e quindi il potere europeo sarà sostenuto da un elevato grado di

consenso. Ciò non potrà accadere senza che siano stati realizzati l'Unione monetaria e quello che i federalisti hanno sempre chiamato il minimo politico-istituzionale: un governo responsabile di fronte al Parlamento, l'estensione dei poteri legislativi del Parlamento europeo a tutte le materie che rientrano nella competenza dell'Unione e il voto a maggioranza nel Consiglio dei ministri, trasformato in Seconda Camera. Ma occorrerà qualcosa di più, perché l'Unione monetaria da sola sarà un fatto tecnocratico, e una riforma istituzionale che investisse soltanto il vertice del potere rischierebbe di rimanere un guscio vuoto. Occorrerà che lo Stato europeo sia presente nella vita quotidiana dei suoi cittadini, e visibile ai loro occhi. Occorrerà che esso sappia dare loro, e ai giovani in particolare, il senso di appartenenza ad una nuova patria multinazionale e aperta al resto del mondo, e dei loro doveri verso di essa, anche attraverso strumenti come l'esercito, il servizio civile obbligatorio e un'amministrazione periferica; occorrerà che esso sappia tradurre la sua missione universale in simboli e riti che consolidino il loro lealismo nei confronti di un potere la cui dimensione sarà destinata a rimanere a lungo regionale.

Tutto questo porrà coloro che vivranno consapevolmente il problema dell'identità europea di fronte ad una contraddizione strutturale, che non potrà non essere vissuta come una lacerazione. Ma l'Europa potrà svolgere con tanto maggiore efficacia il suo ruolo di federatore del genere umano quanto più questa contraddizione sarà assunta consapevolmente dalla sua classe politica e dalla sua classe intellettuale. Il compito dei federalisti, che non terminerà certo con la fondazione della Federazione europea, sarà quello di vegliare a che gli ideali che ne fonderanno la legittimità non siano sacrificati sull'altare del «realismo» politico, senza con questo dimenticare che in politica la dimensione del potere non è mai separabile da quella dell'ideale.