

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 XV Congresso dell'Uef (Milano, 15-17 maggio 1992)

Questo Congresso si svolge in una fase incerta del processo di unificazione politica dell'Europa. Da un lato, l'obiettivo dell'unità federale è accettato da una parte sempre più rilevante dello schieramento politico nella maggior parte dei paesi dell'Europa occidentale. La parola «federalismo» ha acquistato per la prima volta la capacità di suscitare forti reazioni emotive. Gli accordi di Maastricht hanno segnato un importante avanzamento, quantomeno per quanto concerne l'Unione monetaria. L'influenza esterna della Comunità è oggi più forte che mai, se la si misura sulla base della sua capacità di attrarre nella propria orbita altri Stati dell'Europa orientale, dell'area Efta e del Mediterraneo. A ciò corrisponde una consapevolezza diffusa del fatto che l'allargamento non può essere rinviato all'infinito, e che a questa straordinaria sfida non si può rispondere che rafforzando in modo radicale le istituzioni della Comunità.

D'altro lato, in quasi tutti gli Stati europei, il clima politico si sta deteriorando al punto da rendere incerto il completamento dell'iter delle ratifiche degli accordi di Maastricht. In Francia, il deciso impegno del Presidente Mitterrand e il risultato del voto dell'Assemblea nazionale di due giorni fa sono indubbiamente elementi incoraggianti; ma la sconfitta del Partito socialista nelle recenti elezioni regionali, i risultati elettorali del Fronte nazionale e la posizione ambigua di un settore della destra moderata – aggiunti alle incertezze connesse con i problemi di natura costituzionale che la ratifica comporta – stanno creando comunque preoccupanti tensioni. Il governo tedesco, malgrado le perdite subite recentemente dai due partiti maggiori in due importanti elezioni regionali, e nonostante le difficoltà politiche legate ai costi dell'unificazione e alla recente ondata di scioperi, sembra in grado di garantire che l'iter della ratifica si concluderà favorevolmente;

tuttavia forti resistenze si manifestano in ambienti industriali e finanziari e nei Länder, per non parlare dell'estrema destra. Le elezioni italiane hanno creato una situazione politica confusa, che non crea le condizioni favorevoli ad un'accelerazione della procedura della ratifica. In Irlanda e in Danimarca tutto dipende dal risultato difficilmente prevedibile di un referendum, anche se per la verità recenti sondaggi di opinione in Danimarca mostrano che in quel paese l'opinione pubblica sta evolvendo in una direzione favorevole alla ratifica.

Noi crediamo che gli accordi di Maastricht saranno ratificati. Ma non dobbiamo dimenticare che una loro possibile mancata ratifica riporterebbe la storia europea indietro di dieci anni. Per questo la ratifica deve essere la prima priorità europea dei parlamenti nazionali, e i federalisti devono mobilitarsi per premere su di essi affinché il processo sia facilitato e accelerato.

Gli accordi di Maastricht, a meno di non rimanere lettera morta, porranno la Comunità di fronte a nuove importanti responsabilità nei settori delle relazioni economiche esterne, della coesione interna e della creazione di un contesto favorevole al miglioramento della competitività del suo sistema industriale. I governi nazionali hanno quindi il dovere di dotare la Comunità – con l'approvazione del «pacchetto Delors» – degli strumenti finanziari necessari a metterli in atto.

Le ratifiche degli accordi di Maastricht e l'adozione del «pacchetto Delors» sono quindi gli obiettivi immediati della nostra strategia. Ed è nostro dovere denunciare il comportamento scandaloso di quei governi che dichiarano solennemente il loro appoggio all'Unione monetaria e all'Unione politica, ma si rifiutano di fornire gli strumenti per realizzarle.

Resta il fatto che queste decisioni, per quanto impegnative esse siano, non sono che l'inizio di una nuova fase. Se i governi della Comunità non vogliono perdere potere e lasciare che i loro paesi piombino nel caos, essi dovranno andare subito al di là di Maastricht. La fine del bipolarismo e la caduta dell'impero sovietico, delegittimando in Europa occidentale i partiti democratici attraverso i quali si è finora espresso il consenso dei cittadini per le istituzioni, hanno indebolito i legami che mantenevano salda l'unità degli Stati nazionali. Per contro sono nati nuovi partiti, o si sono rafforzate formazioni marginali, che vanno predicando l'intolleranza e la divisione. Più in generale, in molti paesi, lo

schieramento dei partiti è divenuto più complesso, creando problemi per la democrazia e rendendo difficile un governo efficace. Cresce ovunque un nuovo regionalismo militante, che mette in questione l'unità stessa degli Stati nazionali.

In questo modo l'Europa occidentale corre il rischio di essere coinvolta in quella stessa spirale di nazionalismo e di micronazionalismo che ha devastato l'Europa orientale a partire dall'inizio del processo di disgregazione dell'impero sovietico.

Ma questa tendenza può essere rovesciata. La Comunità dispone delle risorse materiali e morali necessarie per far prevalere le ragioni dell'unità su quelle della divisione. Ma per far questo essa deve presentare ai cittadini sia dell'Europa occidentale che di quella orientale una visione del futuro capace di far nascere speranze e di mobilitare energie. Essa deve perciò realizzare senza ulteriori indugi la propria unione federale e dare inizio al processo del proprio allargamento fino ad includere gli Stati dell'Europa centrale e orientale (oltre a quelli dell'Efta).

Si tratta di due problemi strettamente connessi. La Federazione europea non può più essere considerata un obiettivo da perseguire in condizioni di relativo isolamento rispetto al mondo esterno, come accadeva quando il condominio sovietico-americano pareva avesse congelato per sempre l'equilibrio mondiale del potere. Oggi tutto è in movimento. I paesi dell'Europa centrale e orientale, liberati dal giogo sovietico, guardano alla Comunità. Lo stesso fanno i paesi dell'Efta, dopo che il concetto stesso di neutralità ha perso ogni significato. La Comunità europea deve ormai assumere delle responsabilità nei confronti del resto del mondo, cosa che non era mai accaduta prima. Quello dell'unità europea non è più quindi un problema regionale, ma deve essere visto nel contesto di un processo storico di dimensioni assai più vaste e affrontato con un disegno strategico globale.

In particolare, il processo di unificazione europea deve essere considerato come parte del processo di unificazione mondiale. L'unificazione mondiale non è più un ideale astratto. La consapevolezza della dimensione mondiale dei problemi ecologici si sta diffondendo. La dissoluzione dell'ex Unione Sovietica ha posto in una luce drammatica il problema del controllo mondiale degli armamenti nucleari. Il sentimento sempre più forte degli uomini di appartenere ad un'unica comunità di destino ha scosso le fondamenta ideologiche del principio di non ingerenza negli affari in-

terni degli Stati, mettendo in questione lo stesso concetto di sovranità. L'Onu è impegnata in un numero di punti di crisi in tutto il mondo ben più elevato che mai nel passato, dalla Jugoslavia al Libano, dalla Cambogia all'Iraq, da Cipro alla Somalia. I problemi del finanziamento e del controllo democratico dell'organizzazione stanno diventando acuti. Infine sono in corso nell'America settentrionale e centrale, nell'Africa occidentale e sub-sahariana, nell'Asia orientale, ecc. tentativi di costituire gruppi regionali di Stati. L'esperienza della Comunità europea viene studiata attentamente e presa ad esempio in tutto il mondo.

Ormai le decisioni degli organi della Comunità hanno un impatto diretto sul resto del mondo e quindi devono essere prese tenendo in considerazione le conseguenze che avranno sulla sicurezza e sul benessere dell'intera umanità. Ciò vale in particolare per il problema del completamento del primo nucleo federale nell'ambito della Comunità e del suo allargamento. L'allargamento non può essere affrontato come uno sviluppo lineare, nel quale ogni passo possa essere considerato al di fuori del contesto generale costituito dal processo nel suo insieme. Anch'esso deve essere visto come un disegno globale che richiede una visione complessiva e una strategia generale.

Una cosa, per cominciare, è chiara a tutti: un allargamento sostanziale della Comunità senza un preventivo rafforzamento delle sue istituzioni avrebbe come conseguenza la sua diluizione in una grande area di libero scambio e quindi la sua dissoluzione. La tendenza alla frammentazione in Europa orientale si rafforzerebbe e si estenderebbe all'Europa occidentale, dove essa troverebbe un terreno fertile. D'altra parte, limitarsi a sostenere il rinvio dell'allargamento fino ad un momento successivo a quello della creazione della Federazione europea, senza fare contemporaneamente passi concreti perché questa sia realizzata a breve termine, suonerebbe ingeneroso per i popoli dell'Europa centrale e orientale, minacciati dalla crisi economica e dal caos politico, e che si aspettano un futuro migliore dall'adesione alla Comunità; e sarebbe soprattutto irrealistico, perché di fatto il processo di allargamento è già cominciato, e fermarlo è impossibile. Ciò che resta da decidere è soltanto il modo in cui esso deve essere portato avanti.

In realtà si tratta di scegliere tra due opzioni. Una è una grande zona del marco, caratterizzata da un'egemonia – peraltro imperfetta – della Germania su di un'Europa sempre più fram-

mentata, caotica e impotente. Alcuni segni assai chiari di una tendenza in questo senso sono già visibili. Essi sono il risultato della obiettiva forza economica, e quindi politica, della Germania unificata, che sussiste malgrado le difficoltà che questa sta attualmente attraversando. Si noti peraltro che la responsabilità di questa evoluzione non deve essere attribuita al governo tedesco, che è sinceramente europeo e diffida del proprio stesso potere, ma all'incapacità – o alla mancanza di volontà – degli altri Stati membri della Comunità di rinunciare alla loro sovranità. La seconda opzione è la creazione di un nucleo democratico e federale, capace di integrare nuovi paesi su una base di uguaglianza, di fornire un aiuto sostanziale all'ex Unione Sovietica e di costituire un esempio per le numerose aree del mondo che stanno cercando nuove forme di unità. Una terza opzione non esiste, e il tempo stringe. Per questa ragione i federalisti hanno scelto per questo Congresso lo slogan *Federazione europea subito*.

Deve essere chiaro che fare la Federazione europea significa dare al Parlamento europeo il potere legislativo e quello di controllare il governo europeo, e trasformare la Commissione in un vero governo e il Consiglio dei ministri in una Seconda Camera democratica, che rappresenti gli Stati membri. Questo è ormai il primo e solo obiettivo da raggiungere. Qualunque indicazione di ulteriori obiettivi intermedi, dopo la ratifica e l'attuazione del Trattato di Maastricht, non potrebbe a questo punto essere che una manovra diversiva per rallentare il processo.

Ciò che però manca ancora in Europa, salvo qualche apprezzabile eccezione, è la consapevolezza dell'urgenza dell'obiettivo federale, ed i federalisti hanno la precisa responsabilità di tentare di trasmetterla ai politici e all'opinione pubblica. Ma per farlo, essi debbono elaborare un disegno globale. Chiedere la Federazione europea subito presuppone che si sappia indicare una soluzione ad un certo numero di problemi.

È probabile che una chiara consapevolezza della necessità di decidere la creazione della Federazione europea non emergerà simultaneamente in tutti i governi degli attuali Stati membri della Comunità. D'altra parte, è impensabile che quelli tra i governi che acquisiranno questa consapevolezza saranno pronti a denunciare i Trattati di Roma per creare un'unione federale nell'ambito di un gruppo di Stati comprendente soltanto una parte dei membri della Comunità. Inoltre è improbabile che gli Stati che hanno

avanzato la loro candidatura, o lo faranno in futuro, siano in grado di entrare subito nella Federazione, sia a causa delle difficoltà che alcuni di essi dovranno affrontare per integrare i loro sistemi economici e politici nella nuova unione federale (come nel caso dei paesi dell'Europa centrale e orientale) sia perché altri sono dichiaratamente contrari a qualunque rinuncia di sovranità (come nel caso dei paesi dell'Efta). Ciò costringerà la Comunità a elaborare, dando prova di grande inventiva, un sistema istituzionale nel quale la Federazione e la Comunità possano coesistere e nel quale la prima sia uno Stato membro della seconda. Un'Europa a due cerchi è il solo meccanismo che renderebbe possibile l'allargamento progressivo del nucleo federale iniziale, attraverso l'ammissione nel cerchio più largo di tutti gli Stati che intendano aderirvi e il successivo allargamento del cerchio più ristretto a quelli che avranno via via la volontà e la capacità di adottare le regole assai più rigorose che la partecipazione alla Federazione implicherà.

Il problema dell'allargamento deve essere visto anche nel contesto dei rapporti tra l'Unione europea e l'area dell'ex Unione Sovietica. L'esigenza primaria, da questo punto di vista, è che l'allargamento dell'Unione europea non incoraggi la frammentazione e il nazionalismo all'interno della Csi, creando le condizioni per la ricomparsa in Russia di tendenze panslavistiche e per l'estraniamento della stessa Russia dal resto dell'Europa, e favorendo la ricomparsa di tentazioni militaristiche e imperialistiche. Al contrario, l'allargamento della Comunità dovrà rafforzare la spinta verso l'unità democratica all'interno della Csi e la creazione di stretti vincoli di collaborazione tra la Csi e l'Unione europea: attraverso la creazione di una grande confederazione tra due poli federali (se i popoli della Csi avranno la capacità di formarne uno) oppure, se ciò non accadesse, attraverso l'ingresso, a lungo termine, della Russia e delle altre repubbliche della Csi nell'Unione europea. Quale che sia destinata ad essere la via che il processo storico seguirà, la Comunità europea deve da subito astenersi da qualsiasi azione che possa approfondire le divisioni tra la Russia e le altre repubbliche e prendere tutte le iniziative che siano suscettibili di incoraggiare i membri della Csi a mettere in comune le loro risorse e le loro energie nell'intento di ristabilire la base istituzionale di nuove forme di solidarietà politica e di collaborazione economica nella regione.

Una Federazione europea che si estendesse fino ai confini occidentali della Csi non potrebbe basarsi su un gran numero di Stati membri piccoli e deboli, coinvolti, nella maggior parte dei casi, in tensioni di carattere nazionale con i loro vicini. Tuttavia ciò accadrà se l'Unione federale si allargherà, senza prendere precise precauzioni di natura istituzionale, a tutti gli Stati riconosciuti dalla comunità internazionale attualmente esistenti nell'Europa centrale e orientale e nell'area Efta (oltre che nel Mediterraneo) e se le richieste dei gruppi separatisti in Scozia, nell'Italia del Nord, nella Catalogna, ecc. saranno soddisfatte. Una federazione di questo genere, se venisse ad esistenza, non potrebbe essere che la copertura giuridica dell'egemonia degli Stati più grandi e potenti, e in particolare della Germania, su tutti gli altri. Ci troveremmo in questo caso di fronte al contrario del vero federalismo. Il vero federalismo si fonda sull'equilibrio tra il potere del governo globale e quello dei governi delle unità componenti. Le stesse difficoltà che sta attraversando ora il federalismo tedesco, a causa della debolezza dei nuovi Länder, comprovano la verità di questo principio. Gli Stati membri di una federazione realmente funzionante devono essere un numero ristretto di grandi unità responsabili, capaci di interpretare e di realizzare l'interesse generale: non un pulviscolo di piccole unità, in conflitto l'una contro l'altra nel tentativo di far prevalere ciascuna i propri interessi particolari. Una «Europa delle regioni» sarebbe completamente ingovernabile. Per questo i federalisti si devono decisamente opporre a qualunque smembramento degli Stati esistenti, sia nell'Europa occidentale che in quella orientale, in sottounità sovrane. Al contrario, essi devono incoraggiare con tutti i mezzi a loro disposizione la creazione di raggruppamenti regionali di Stati come futuri membri diretti della futura Unione europea.

Si noti che questa sarebbe la sola strategia che porterebbe ad un vero autogoverno anche delle più piccole tra le comunità territoriali la cui diversità costituisce la specifica ricchezza della società europea, perché in caso contrario ogni decisione che andasse al di là della dimensione regionale dovrebbe essere presa dal governo federale, il cui potere si rafforzerebbe in rapporto all'aumento delle sue competenze e non potrebbe più essere arginato da quello delle unità componenti.

Nella confusa situazione culturale di questi anni, nella quale si scambia la sovranità per libertà, e federalismo può significare al-

ternativamente centralismo e separatismo, i federalisti devono dimostrarsi capaci di elaborare e di presentare con chiarezza le linee di un nuovo modello di Stato. Essi devono sottolineare che ciascuno di noi appartiene ad una molteplicità di comunità territoriali di diverse dimensioni, che vanno dal quartiere all'intero pianeta, e che il federalismo fornisce gli strumenti istituzionali per dare espressione politica a ciascuno di questi lealismi, senza concedere ad alcuno di essi il privilegio della esclusività. Uno Stato federale in grado di affrontare efficacemente i problemi della fine del XX secolo deve articolarsi in diversi livelli di governo. Esso non dovrebbe sopprimere gli Stati attualmente esistenti, ma privarli dell'attributo della sovranità e metterli sullo stesso piano delle altre comunità, sia più grandi che più piccole, in cui si articolerebbe la federazione. Gli «Stati nazionali» tradizionali avranno quindi diritto di cittadinanza nella Federazione europea, ma saranno federazioni di regioni, uno tra i molteplici livelli di governo che formeranno la sua struttura istituzionale. Il più fatale degli errori storici che oggi potrebbe essere commesso sarebbe quello di privare gli Stati nazionali della loro sovranità soltanto per attribuirli ad unità più piccole, culturalmente povere e gelose della loro incerta identità, sostituendo in questo modo al nefasto nazionalismo tradizionale un nazionalismo regionale ancor più devastante, che avrebbe tutti i vizi del primo e nessuno dei suoi meriti storici.

Non c'è tempo da perdere. La Comunità europea si sta avviando verso una crisi: o si trasformerà rapidamente in una federazione compiuta (anche se qualcuno dei suoi membri dovesse all'inizio rimanerne fuori), capace di espandersi e di mobilitare ingenti risorse in favore dell'Est e del Terzo mondo, o si dissolverà. Ma la sua dissoluzione sarà accompagnata da gravi difficoltà all'interno dei suoi Stati membri, alle prese con la recessione economica e l'immigrazione, e incapaci di offrire ai loro cittadini una visione del futuro in nome della quale si possa chiedere loro di fare importanti sacrifici. La minaccia dell'ingovernabilità diventerebbe sempre più concreta, e l'emergenza dell'estrema destra irresistibile. Mai prima d'ora è stato così evidente che l'unificazione politica dell'Europa è la condizione non soltanto del superamento del deficit democratico della Comunità, ma anche della salvezza delle istituzioni democratiche in ognuno dei suoi Stati membri.

Ma i momenti di crisi sono quelli in cui si possono realizzare le grandi trasformazioni storiche. Il principale freno al processo di unificazione europea è sempre stato la volontà dei governi nazionali di non trasferire il loro potere ad uno Stato federale europeo. Ora alcuni di essi sono minacciati dalla possibilità reale di perdere il loro potere comunque, apparendo nello stesso tempo come gli affossatori della democrazia nei loro paesi. L'Europa potrebbe quindi divenire per loro il solo mezzo per mantenere parte del loro potere, mettendolo in comune con gli altri governi della Comunità in un contesto più vasto.

Il salto verso la Federazione europea non può essere compiuto senza coinvolgere il popolo, rappresentato dal Parlamento europeo. Il punto centrale della strategia dei federalisti deve quindi essere la richiesta che il Consiglio europeo dia al Parlamento europeo il mandato di redigere una costituzione dell'Unione europea in collaborazione con i parlamenti nazionali, in modo che il popolo federale europeo sia rappresentato nella sua duplice espressione, europea e nazionale. Ma ciò non deve farci dimenticare che, per poter esercitare questo ruolo, il Parlamento europeo deve rafforzarsi. Vero è che le elezioni dirette hanno aumentato il suo potere, così come hanno fatto l'Atto Unico e gli accordi di Maastricht, malgrado le loro inadeguatezze. Il diritto, ottenuto a Maastricht, di dare o negare la fiducia alla Commissione si potrebbe dimostrare di importanza strategica nel futuro, se il Parlamento ne saprà fare buon uso. Ma, al di là del fatto che le competenze formali del Parlamento europeo sono ancora gravemente insufficienti, ancora più importante è la considerazione che, per diventare un elemento veramente decisivo nel processo che porterà alla Federazione europea, esso dovrà diventare il luogo in cui si confrontano i partiti politici europei. Fino ad oggi, con la rimarchevole eccezione della Gran Bretagna, i partiti democratici tradizionali in tutta Europa hanno dimostrato un completo disinteresse per l'Unione europea. Le elezioni europee sono state per lo più un'opportunità per verificare il consenso popolare dei partiti nel quadro nazionale. Ora però la tendenza può essere rovesciata. I partiti democratici hanno urgente bisogno di darsi un nuovo volto, di ridare slancio alla loro azione e di riprendere contatto con una società civile ed un'economia che sono europee da tempo e hanno reciso ogni legame morale con una classe politica che è rimasta in larga misura nazionale. Nel contesto nazio-

nale, come le recenti elezioni in Belgio, Francia, Germania e Italia hanno mostrato, i partiti democratici nazionali sono destinati a perdere potere di fronte alla marea montante della protesta generica, del nazionalismo, del separatismo e del razzismo. L'indebolimento crescente del ruolo sia dei parlamenti nazionali che del Parlamento europeo, dovuto al progressivo trasferimento di competenze dai parlamenti nazionali al Consiglio europeo e al Consiglio dei ministri, mette in crisi la funzione dei partiti di essere i luoghi in cui si svolge il dibattito democratico e si forma la volontà politica, e tende a trasformarli in cricche dedite al sottogoverno e al baratto dei voti. Nel contesto europeo, al contrario, i tradizionali partiti democratici ricupererebbero la loro capacità di mobilitare energie morali e il loro ruolo di interpreti dell'interesse generale e di assi portanti del sistema democratico. Del resto essi sono i soli raggruppamenti politici presenti in tutti, o quasi in tutti, gli Stati membri della Comunità, mentre i raggruppamenti politici che si fanno portavoce del nazionalismo, del separatismo e del razzismo non sono che prodotti della decomposizione degli Stati nazionali, e come tali non troverebbero posto in una Comunità forte e fiduciosa in sé stessa, avviata verso la realizzazione dell'obiettivo della Federazione europea.

Per questo i federalisti devono esercitare una forte pressione sui partiti a tutti i livelli. Dobbiamo insistere sulla necessità di un sistema elettorale uniforme per il Parlamento europeo, che obblighi i partiti nazionali a elaborare un'unica strategia e a presentare liste europee comuni. Dobbiamo incoraggiare i partiti europei esistenti e i partiti nazionali che ne fanno parte a rafforzare e a democratizzare le loro strutture europee, basandole su veri e propri Congressi europei. E a tal fine dobbiamo anche concentrare la nostra attività sui livelli regionale e locale, invitando le sezioni locali dei partiti democratici ad inviare ai loro organi dirigenti nazionali ed europei risoluzioni che rivendichino queste riforme.

L'Uef è un piccolo gruppo di volontari, con una organizzazione debole e permanentemente carente di finanziamenti. Ma essa ha una funzione strategica nel panorama politico europeo. In quanto portabandiera del federalismo, noi avanziamo rivendicazioni e siamo sensibili a problemi che sono destinati ad attirare sempre più l'attenzione dei politici e dell'opinione pubblica europea. Il nostro messaggio può essere ascoltato da molti, purché

sappiamo esprimerlo chiaramente. La nostra vera forza è il suo contenuto, non gli strumenti per trasmetterlo. Noi dobbiamo essere fieri di essere federalisti e consapevoli della nostra insostituibile funzione storica, che è quella di mostrare la via e di essere la coscienza attiva del processo di unificazione europea. Il dibattito in questo Congresso darà a ciascuno di noi le idee e le motivazioni necessarie per continuare il nostro lavoro nelle nostre città con maggiore energia ed efficacia.

In «Il Federalista», XXXIV (1992), n. 2.