

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 Vertice di Nizza e le mancate riforme

Il Consiglio europeo di Nizza si è concluso con un totale fallimento. Si tratta peraltro di un fallimento previsto, e per il quale non vi è alcuna ragione per essere delusi, perché non ve n'era alcuna per illudersi prima che il Vertice si svolgesse. I problemi cruciali del processo di unificazione europea erano stati rigorosamente esclusi dall'ordine del giorno. Si sapeva quindi che a Nizza si sarebbero confrontate posizioni minimaliste. Sarebbe stato ingenuo aspettarsi che da questo confronto emergesse un compromesso di profilo elevato.

La povertà dei risultati del Vertice è stata da alcuni attribuita all'insufficiente disponibilità dei governi a dare la precedenza all'interesse generale europeo rispetto agli interessi nazionali. Costoro non sembrano ricordare che governi di Stati sovrani, democraticamente responsabili di fronte a parlamenti nazionali e ad elettorati nazionali, non possono non perseguire i propri interessi nazionali. Ciò accade in Europa, fino a che la struttura istituzionale dell'Unione regge, all'interno di un quadro di compatibilità europeo. Ma lo stesso processo di integrazione europea non è stato il risultato della prevalenza dell'interesse europeo sugli interessi nazionali, bensì quello della parziale coincidenza dell'uno e degli altri. Questa coincidenza può essere, a seconda delle circostanze, più o meno forte, e talora può mancare del tutto. E, quando essa è debole o inesistente, è l'interesse nazionale che inevitabilmente prevale su quello europeo. È vero che l'impotenza e l'irresponsabilità di Stati ormai superati dal corso della storia rende le loro dispute di potere particolarmente meschine e provinciali. Ma non ha alcun senso imputare l'incapacità dei governi di portare avanti il processo di unificazione nel quadro politico-istituzionale esistente alla loro mancanza di buona volontà. Si tratta piuttosto di mettere radicalmente in discussione questo

quadro politico-istituzionale e di affrontare il problema del trasferimento della sovranità dagli Stati membri all'Unione, cioè della creazione di un governo europeo democraticamente responsabile di fronte ad un Parlamento europeo e ad un elettorato europeo. E si deve sottolineare che, se la prospettiva che un certo numero di governi, in un momento di emergenza e sotto la guida di alcuni leader illuminati, decida di abbandonare la propria sovranità e di fondare uno Stato federale europeo è certo difficile, quella che gli stessi governi rinuncino a perseguire l'interesse nazionale senza rinunciare alla propria sovranità è strutturalmente impossibile.

Tutto ciò sta a significare che la stagione delle riforme parziali dell'Unione è terminata. I problemi istituzionali affrontati a Nizza – tanto futili quanto insolubili se considerati isolatamente – possono trovare una soluzione chiara soltanto se sono visti nel contesto di una riforma globale dell'Unione, cioè come aspetti di una costituzione federale. Questa affermazione è illustrata dall'esempio del voto a maggioranza, che viene da taluni presentato come la panacea che, superando il blocco del veto, risolverebbe tutti i mali dell'Unione. È noto che a Nizza i governi si sono opposti all'estensione del voto a maggioranza al di là di un numero ridotto di materie di rilevanza secondaria. Il voto all'unanimità è stato rigorosamente mantenuto in tutti i settori più importanti, e, dove esso è stato sostituito dal voto a maggioranza qualificata, questo è stato sottoposto a tali condizioni da renderlo sostanzialmente equivalente ad un voto all'unanimità.

La delusione che questo risultato ha provocato in taluni può derivare soltanto dalla mancata comprensione della natura reale dell'Unione. Il voto a maggioranza è uno dei caratteri distintivi della democrazia. Ma la democrazia funziona all'interno degli Stati, non nei rapporti tra di essi. Negli Stati gli schieramenti si possono dividere perché la solidità del quadro istituzionale nel quale si svolge il confronto politico è garantita dal consenso unanime dei cittadini nei confronti della costituzione. In una confederazione come l'attuale Unione europea invece il quadro istituzionale è fragile e fondato sull'accordo degli Stati che ne fanno parte. Se gli interessi vitali di uno o più tra questi venissero minacciati da una decisione a maggioranza su un tema di importanza decisiva, questo debole quadro istituzionale sarebbe subito messo in pericolo dal probabile rifiuto degli Stati rimasti in minoranza di dare esecuzione alle deci-

sioni prese. L'unanimità nelle decisioni importanti è quindi la principale garanzia della permanenza dell'Unione, e non è difficile prevedere che essa rimarrà intatta fino a quando l'Unione manterrà il suo attuale carattere confederale. Che poi il vincolo dell'unanimità renda l'Unione ingovernabile, e questo tanto più quanto più aumenta il numero dei suoi membri, è un dato di fatto. Ma il modo di uscire dall'impasse non è certo l'introduzione del voto a maggioranza in un quadro confederale, bensì la creazione del presupposto per l'esercizio della democrazia all'interno dell'Unione, cioè la sua trasformazione in uno Stato federale.

Detto questo, non si può non constatare che, rispetto ai discorsi di Fischer e di Chirac nei mesi che hanno preceduto Nizza, il dibattito del Vertice ha segnato un'impressionante caduta di tono. Gli stessi uomini che avevano allora denunciato l'insufficienza delle istituzioni europee attuali e sostenuto con vigore la necessità di una loro riforma globale si sono battuti con accanimento a Nizza su piccole questioni di precedenza e di prestigio nazionale ed hanno rinviato ogni ulteriore decisione sul futuro dell'Europa ad una Conferenza intergovernativa da tenere nel lontano 2004 sulla base di un mandato da cui traspare addirittura l'intenzione di indebolire l'Unione anziché quella di rafforzarla. L'irritazione e le ripicche tra Francia e Germania sono subentrate allo spirito di collaborazione nella ricerca di una comune visione del futuro che aveva caratterizzato la fase precedente.

Ma questa constatazione non deve indurre al pessimismo. Gli uomini politici reagiscono diversamente nei diversi contesti nei quali si trovano ad operare. A Nizza la mancanza di un grande disegno rendeva inevitabile l'insorgere di fastidiose dispute di potere e di prestigio. Ma, una volta calmate le irritazioni di Nizza, i leader europei saranno di nuovo posti di fronte al problema di dare alle loro opinioni pubbliche l'impressione di perseguire obiettivi che, pur senza sacrificare la sovranità nazionale, facciano avanzare il cammino dell'unificazione europea: e allora essi dovranno constatare che, dopo la creazione dell'euro, nessuno di questi obiettivi è più in vista. Le contraddizioni del processo emergeranno quindi con crescente chiarezza. Del resto, se nei mesi che hanno preceduto Nizza si è tanto parlato di federalismo e di costituzione europea, ciò non è avvenuto per caso. Il problema della fondazione di un nucleo federale all'interno dell'Unione è stato posto all'ordine del giorno dai fatti, e non sarà facile rimetterlo nel cassetto. Resta vero che,

fino al momento della fondazione della Federazione europea, gli interessi nazionali continueranno a far premio sul comune interesse europeo. Ma è altrettanto vero che la radicale insufficienza del metodo intergovernativo diventerà sempre più evidente e lascerà tracce sempre più profonde nelle coscienze e nei discorsi dei politici. I federalisti, che sono stati presenti a Nizza con una grande manifestazione, daranno il loro contributo perché, quando i poteri nazionali saranno in pericolo, la parte europea della coscienza divisa dei leader dell'Unione prevalga sulla sua parte nazionale.

Publius

Lettera europea n. 17, gennaio 2001.