

Francesco Rossolillo

E' scomparso Francesco Rossolillo, che nel 1997 è succeduto quale Direttore di questa rivista al fondatore Mario Albertini. Il suo contributo teorico al federalismo, che si è sempre accompagnato a una militanza attiva nel Movimento federalista europeo e nell'Unione europea dei federalisti, di cui è stato per vari anni Presidente, è testimoniato in modo particolare da Il Federalista, che nel corso dei suoi quasi cinquant'anni di vita ha ospitato numerosi suoi saggi, commenti e documenti politici che vengono tuttora ripresi e utilizzati nei loro aspetti strutturali.

All'elaborazione culturale egli ha dato sempre una grande importanza, sulla base della considerazione che è proprio l'autonomia culturale che fonda l'autonomia politica e organizzativa del Movimento federalista. La condizione che permette ai federalisti di esercitare fino in fondo il ruolo di iniziativa necessario per introdurre il mutamento è dunque l'autonomia su tutti i fronti.

«La sola motivazione, scriveva in un editoriale del Dibattito federalista, in assenza di quelle del potere e del denaro, che può spingere un militante a perseverare, talvolta per decenni, in un impegno spesso ingrato e difficile, è la consapevolezza del nostro insostituibile ruolo storico, di essere coloro che stanno tracciando una via nuova, che hanno un punto di vista che consente loro di capire il senso dei mutamenti in atto, quegli stessi mutamenti che le categorie fornite dalle ideologie tradizionali non consentono più di interpretare. Si tratta appunto di una consapevolezza eminentemente culturale. Per questo... la politica e la cultura sono due aspetti inseparabili del lavoro federalista. Ciò significa che sono i federalisti stessi che devono fare la loro cultura».

Ciò non significa né presunzione né isolamento. La cultura è sempre interscambio, ed elaborare una nuova cultura nei momenti rivoluzionari implica pur sempre «conservare». «L'atteggiamento della negazione semplice è estraneo alla vera natura dell'atteggiamento rivoluzionario —scriveva Francesco Rossolillo— che, nella terminologia di Hegel, non

*nega la realtà che combatte, ma ne nega l'unilateralità. Esso non vuole sopprimerla, ma degradarla a momento di una realtà più comprensiva. L'azione del rivoluzionario», così come la cultura che elabora, «è quindi insieme negazione e conservazione» («Note sulla coscienza rivoluzionaria», in *Il Politico*, 1970, n. 2, p. 329). E' questo il meccanismo che permette il superamento dialettico, che, nelle rivoluzioni politiche, sfocia nella liberazione dalla struttura categoriale che sta alla base della politica normale e nella messa in discussione, secondo la terminologia di Kuhn, del paradigma: la formula politica, ossia «la struttura che regola la lotta per il potere».*

L'attività teorica ha dunque un ruolo essenziale per i gruppi rivoluzionari, perché ad essi compete, nelle fasi prerivoluzionarie, rischiare il buio e indicare la via per superare il disagio e la confusione di un linguaggio politico ormai incapace di descrivere e incarnare la realtà della vita sociale.

E' un compito arduo, perché «la logica dell'azione rivoluzionaria costringe chi vi è impegnato a non limitarsi a mettere in vista l'alternativa alla formula politica esistente, ma a collocarla nel contesto di una visione generale dello sviluppo storico e dei valori finali di cui essa prepara la realizzazione. E ciò, perché gli uomini non possono essere mobilitati per una lotta lunga e difficile soltanto in nome di un obiettivo politico definito che, proprio in quanto definito, nega più valori di quanti non ne realizzi; bensì soltanto in nome della liberazione dell'essenza dell'uomo, della realizzazione compiuta di tutti i valori...» (ibidem, p. 328).

Il rapporto fra gli individui e la storia è proprio il punto di partenza delle riflessioni di Francesco Rossolillo sulla presa di coscienza che sta alla base della scelta del rivoluzionario. Partendo dai concetti di esistenza autentica e inautentica di Heidegger, che questi ha formulato nel tentativo di definire il senso della vita individuale, Rossolillo ne ha colto i limiti proprio mettendoli in relazione con la scelta rivoluzionaria: «Se il futuro costituisce la dimensione temporale specifica dell'esistenza autentica, ...considerare il futuro come delimitato dalla morte dell'individuo significa ridurre drasticamente le possibilità dell'essere dell'uomo, perché soltanto un certo tipo di progetti si può concludere nell'arco breve di una vita: e questi sono i progetti tipici della 'quotidianità'...: il divertimento, la carriera, la ricchezza, il successo..., i progetti dell'esistenza inautentica. Il futuro dell'esistenza autentica sembrerebbe dover essere un futuro con un ben più vasto orizzonte, quello dove il progetto di ogni vita acquista senso continuandosi nei progetti delle vite che

seguono». Dunque, «la vita individuale non acquista un senso se non nel contesto della storia» (ibidem, pp. 320-21). E «soltanto chi vive idealmente nel tempo storico è in grado di perseguire un disegno rivoluzionario, perché il futuro del rivoluzionario non può essere quel corto lasso di tempo che separa il presente dell'individuo dalla sua morte». Chi non concepisce la propria vita «in termini di cicli storici che possono interessare, per compiersi, più generazioni, non potrà compiere quella rinuncia radicale ad ogni prospettiva di successo immediato che è richiesta da ogni lotta per il mutamento del paradigma e dalla fuoruscita dalla politica normale che ne deriva» (ibidem, p. 327).

Allo stesso modo non potrà assumere un autentico atteggiamento rivoluzionario chi non si sottopone al «severo richiamo della ragione, che indica nella realizzazione completa dei valori soltanto un criterio regolativo..., coincidente con l'idea della ragione della fase finale dello sviluppo storico, e nell'obiettivo politico dell'azione rivoluzionaria soltanto un passo, imperfetto e parziale, lungo la strada della realizzazione di questi valori» (ibidem, p. 333).

* * *

L'esserci soffermati, nel ricordare la figura di Francesco Rossolillo, su un solo scritto non dà certamente conto dell'ampiezza dei contributi che egli ha dato con i suoi saggi sulla sovranità, sul federalismo, sul significato della Federazione europea, con gli scritti di carattere storico, ad esempio sugli Stati Uniti d'America o sulle origini del fascismo, con gli editoriali di questa rivista che hanno fornito l'interpretazione di avvenimenti e problemi del nostro tempo da un punto di vista federalista. Né dà conto del contributo di carattere strategico alla lotta per la Federazione europea con le prese di posizione, i Rapporti ai Congressi e, negli ultimi sette anni, con la Lettera europea, che, a cadenza trimestrale, ha raggiunto la classe politica europea con brevi ma efficaci analisi politiche e indicazioni strategiche al fine di tenere sul tappeto le parole d'ordine che ai federalisti compete lanciare e ai politici raccogliere per farsene, al momento opportuno, esecutori.

Resta tuttavia il fatto che una delle tematiche che gli stava molto a cuore — la cui importanza emerge più che mai nei momenti di impasse, quando è necessario affrontare nuove emergenze strategiche — era proprio quella del ruolo dei federalisti, e quindi del ruolo del rivoluzionario. E lo dimostra il fatto che proprio a un nuovo saggio sul rivoluzionario stava lavorando quando le forze sono venute meno, saggio che —

insieme a una Nota che aveva appena concluso e a un testo di trent'anni fa da tempo programmato —abbiamo deciso di pubblicare in questo numero, pur nella consapevolezza che il suo puntiglioso e rigoroso lavoro di formulazione e di revisione era appena agli inizi.

Il Federalista

Il rivoluzionario *

FRANCESCO ROSSOLILLO

1. *Flussi e strutture nella storia.*

Il processo storico è mutamento. Ma si tratta di un mutamento differenziato e caratterizzato da diverse cadenze, che consiste, da un lato, in complesse e continue trasformazioni e, dall'altro, in momenti di equilibrio nei quali al contrario emergono non tanto i *flussi*, quanto le *strutture* della realtà storico-sociale, cioè le connessioni tra i suoi elementi che presentano un grado più o meno elevato di persistenza e di interconnessione. Per questo il tentativo di capire la natura del processo storico presuppone sia un approccio *diacronico*, che studia il mutamento, sia un approccio *sincronico*, che indaga l'aspetto statico delle strutture. Resta evidente il fatto che isolare artificialmente ciascuno dei due aspetti è arbitrario, e che ognuno di essi è inscindibilmente connesso con l'altro. Ma è altrettanto evidente che nello studio della storia non si può prescindere (malgrado il carattere più o meno arbitrario della separatezza tra i due aspetti) da approcci che mettono in evidenza la costanza, talora per lunghissime fasi, degli stessi comportamenti, delle stesse istituzioni, o degli uni e delle altre, come accade nel caso della divisione della storia in periodi, o dell'individuazione di aree omogenee di civiltà, o della costruzione dei tipi ideali di Max Weber, o della stessa organizzazione del linguaggio che descrive la trasformazione storica, che in ultima analisi non fa che rappresentare il passaggio da una struttura alla struttura successiva. Essi individuano ciò che nel flusso rimane uguale e ne costituisce il soggetto che, nel corso della trasformazione, mantiene la propria identità e così rende trasparente il senso del mutamento.

Se quindi è vero da un lato che gli attori del processo storico nascono, muoiono e si trasformano, è insieme vero che ognuno di essi è legato a

* Questo testo costituisce la stesura provvisoria di un saggio che l'autore non ha potuto portare a termine. Lo pubblichiamo rispettando in generale l'organizzazione data dall'autore, con pochi interventi nell'ultima parte, che presentava ancora diverse formulazioni abbozzate.

tutti gli altri e deve coordinare, consapevolmente o inconsapevolmente, la propria condotta con quella di ciascuno di essi, dando luogo, in ogni diversa situazione storica, ad uno stato di *equilibrio*, cioè ad un *sistema sociale*. Ciò costituisce evidentemente un fattore di inerzia del processo. Sono proprio queste situazioni di equilibrio che permettono alla società di funzionare in quanto, grazie ad esse, ogni individuo o istituzione può prevedere grosso modo i comportamenti altrui, grazie alla loro più o meno accentuata ripetitività, e su questa previsione basare la propria condotta. Esse sono il fondamento della pace sociale, e quindi della stessa civiltà che fiorisce e si sviluppa in forza del contributo diverso e coordinato che ciascuno è in grado di prestare grazie al fatto che la struttura della società è articolata in ruoli definiti, che vengono assegnati dal sistema ai suoi attori. Se nella società tutto si muovesse con disordinata rapidità impedendo la formazione di qualsiasi equilibrio, ciò che ne deriverebbe sarebbe soltanto il caos. L'ordine che rende possibile l'espressione dei grandi valori della convivenza è quindi possibile grazie ad un grado relativamente elevato di rigidità che delimita la sfera di libertà all'interno della quale ciascuno si deve mantenere per consentire al sistema di funzionare correttamente, sotto pena di essere confinato ai suoi margini.

2. *La società civile e le istituzioni.*

Può essere utile distinguere a scopi analitici due componenti del processo storico, che peraltro una volta di più non si presentano mai separati: la società civile e le istituzioni. Si tratta di una distinzione che ha assunto una rilevanza sempre maggiore quanto più le società umane si sono differenziate e articolate nel corso dei secoli e la civiltà si è andata affinando: ma il cui germe è sempre stato presente fin dalle fasi più primitive del processo di emancipazione umana.

La società civile è la sede della trasformazione. Essa costituisce l'ambito nel quale si manifesta l'innovazione, l'attività economica progredisce o si contrae, la scienza e la tecnologia avanzano, l'arte fiorisce o decade. E' evidente che questa spinta al mutamento non può non accompagnarsi ad un'esigenza di ordine e di stabilità, senza i quali il mutamento stesso non si potrebbe esprimere e degenererebbe nell'anarchia. Ma le forze spontanee della società non bastano da sole a garantire un sufficiente grado di coordinazione nella loro azione, e quindi a rispondere soddisfacentemente a questa esigenza e a far nascere situazioni di equilibrio che creino le condizioni indispensabili per lo sviluppo

della civiltà. Perché ciò accada è necessario l' intervento della volontà deliberata della politica, cioè del potere, che si esprime attraverso le istituzioni, le quali quindi sono la sede della stabilità. Queste, emanando regole ed imponendone l' osservanza, anche con l' uso della forza, costituiscono lo specifico fattore di equilibrio e di inerzia del sistema sociale.

Va da sé, per contro, che qualunque assetto istituzionale, nel corso della propria durata, non è comunque immobile. Le istituzioni sono sufficientemente flessibili per adeguarsi, almeno fino ad un certo punto, alla mutevolezza della dialettica sociale senza per questo far venir meno la complementarità tra i comportamenti, che ne definiscono la fisionomia di base. Ma la loro esistenza riposa su rapporti di comando e di obbedienza. Qualunque loro adattamento alle circostanze storiche non può quindi mettere in gioco la *situazione di potere* di cui sono l' espressione e insieme l' articolazione della società civile che la sostiene e che da essa viene consolidata. Ciò fa sì che in ogni caso, fino a che un sistema istituzionale, bene o male, funziona, la storia conosca, tranne che in caso di guerra, soltanto fasi di movimento lento e ordinato, che non alterano i grandi equilibri politici e sociali.

Un esempio significativo di questo processo di adattamento è dato dalla storia dell' integrazione europea. La nascita e lo sviluppo delle istituzioni europee sono stati il risultato del tentativo di adattare l' assetto istituzionale degli Stati che sono stati coinvolti nel processo al progressivo approfondimento dell' interdipendenza delle loro economie e delle loro società in un quadro europeo senza sacrificare la sovranità nazionale e l' equilibrio di potere che vi è connesso. Se quindi, da un lato, e per i primi tre decenni della loro esistenza, le istituzioni europee sono state in parte espressione di una fase evolutiva del processo, in quanto hanno accompagnato e favorito un periodo di grande sviluppo dell' economia europea, dall' altro, e con particolare evidenza nella fase storica che stiamo vivendo, esse sono state lo strumento del tentativo — anche se per lo più inconsapevole — di ritardare il momento della resa dei conti, quello in cui la contraddizione di fondo che non può essere risolta che con la cessione della sovranità ad uno Stato europeo, sarebbe esplosa in tutta la sua evidenza.

Si noti che questo quadro è complicato dal duplice aspetto interno ed esterno delle istituzioni politiche, che si rivolgono da un lato alla società civile e dall' altro alle istituzioni politiche degli altri Stati. Nel loro aspetto esterno le istituzioni politiche non hanno la funzione specifica di mantenere la pace sociale e il regno del diritto bensì, anche se sono interessate al mantenimento di un certo ordine internazionale, esse

devono necessariamente subordinare questa esigenza alla promozione dei propri interessi di potere e di quelli della propria società civile. Esse vanno studiate quindi esclusivamente nel loro aspetto interno.

3. Lo scollamento tra società civile e istituzioni. Fasi di movimento lento e fasi di movimento rapido. Le crisi storiche.

La società civile e le istituzioni politiche hanno un nesso strettissimo l'una con le altre. Le istituzioni politiche sono sempre, originariamente, l'espressione della società civile, e riflettono i comportamenti che vi si manifestano. Ma, d'altra parte, consentendo loro di svolgersi ordinatamente, esse ne svelano tutte le potenzialità positive. Esse non si limitano cioè a riflettere, ma disciplinano i bisogni e le aspirazioni spesso confusi e contraddittori che vi si manifestano. In questo modo i due aspetti della società si condizionano reciprocamente.

E' così che, nelle fasi evolutive della storia, l'azione di ciascuna delle due componenti della società rafforza l'azione dell'altra: il sistema sociale esprime tutta la sua forza creativa e la società conosce le sue fasi di espansione. Ma ciò accade soltanto nelle fasi evolutive del processo sociale, perché a più lungo andare i tempi dell'evoluzione della società civile non sono gli stessi di quelli dell'evoluzione delle istituzioni politiche, in quanto la prima è la sede specifica del mutamento, anche se questo ha bisogno di un quadro stabile per manifestarsi, mentre le seconde sono la sede specifica della stabilità, anche se esse devono evolvere, pur mantenendo la loro identità, per adeguarsi al mutamento della prima. Esse tendono quindi, con il tempo, a perdere il contatto con la società civile, a perdere la capacità di governarne i bisogni e le aspirazioni, e quindi a bloccare lo sviluppo, soffocandone la spinta al progresso e facendola degenerare nell'anarchia e nella sterilità. E' quindi inevitabile che l'*inelasticità* delle istituzioni dia luogo con il tempo a divergenze sempre più profonde, fino a produrre contraddizioni insanabili tra il grado di evoluzione raggiunto dalla società civile nel suo divenire e la capacità delle istituzioni e dell'equilibrio di potere che esse esprimono di rifletterle e di governarle. Sono queste le fasi nelle quali lo sviluppo della società civile non è più disciplinato e orientato, ma è *rallentato*, o *bloccato*, dall'incapacità delle istituzioni di adeguarsi ad essa: e nelle quali la civiltà conosce le sue fasi degenerative.

Ciò significa che le fasi di movimento lento vanno suddivise in due sottofasi. La prima segue la nascita di un nuovo assetto istituzionale ed è caratterizzata da un forte grado di compatibilità tra il funzionamento

della società civile e il funzionamento delle istituzioni politiche. Si tratta delle fasi di espansione della politica, della scienza, dell' economia, della cultura e più in generale della civiltà. Mentre la seconda, che rimane pur sempre una sottofase della fase di movimento lento, risulta dalla crescente contraddizione tra le esigenze della società civile, al cui interno continuano ad agitarsi spinte, anche se confuse e disordinate, al rinnovamento, e il progressivo irrigidimento delle istituzioni politiche che non sono più in grado di farvi fronte.

Ma ciò non descrive ancora la natura dei grandi mutamenti che costituiscono le svolte salienti del processo storico. Questo non può essere inteso che come una successione di *stati di equilibrio*, nella quale il passaggio da uno stato all' altro, dopo aver attraversato una fase di espansione e dopo essere stato arrestato a lungo, in una fase successiva, dalla rigidità delle istituzioni, avviene attraverso improvvise e drammatiche *crisi storiche*, ossia attraverso *fasi di movimento rapido*. Si tratta dei momenti alti della storia nei quali in essa fa irruzione la libertà, sostituendosi alla determinazione.

Se le istituzioni sono la sede della stabilità, l' agire politico è, in senso specifico, quello che viene studiato dal realismo politico, l' ambito nel quale si manifesta più propriamente la determinazione. Ma ciò non toglie che comunque quest' ultima e la libertà dei comportamenti umani siano inestricabilmente connesse: e che ognuna di esse trovi la sua sede peculiare in un momento dello sviluppo storico. La determinazione si manifesta in particolare nelle lunghe fasi del processo nelle quali le leggi che descrivono l' azione politica si possono dispiegare, e governano, se pur con la necessaria flessibilità, il comportamento degli uomini; mentre la libertà si esprime nelle fasi acute di crisi in cui le leggi della politica vengono per così dire momentaneamente sospese, cioè perdono temporaneamente la loro validità lasciando il posto alla libertà e consentendo il passaggio da un equilibrio di potere a quello successivo.

Questa struttura del processo storico comporta che, proprio a causa del carattere inevitabilmente improvviso delle crisi, fino a che la contraddizione tra esigenze della società civile e assetto istituzionale non esplose, essa rimane virtuale e comunque non consapevole. La permanenza delle istituzioni, con i loro inevitabili adattamenti, significa permanenza del modo in cui vengono formulate e percepite le alternative politiche tra le quali i cittadini devono operare le loro scelte, della natura delle aspettative e degli incentivi, della struttura delle carriere. Il sistema tende a perpetuarsi, il che significa che esso non produce da sé l' alternativa a sé stesso.

4. *La rivoluzione.*

Il processo storico è quindi un succedersi di diversi equilibri, il che significa che ogni sistema viene soppiantato da un sistema diverso, adeguato alle nuove esigenze della società civile: e che pertanto la società civile possiede in sé la capacità di generare nuovi assetti istituzionali e quindi di rigenerare sé stessa. Ciò avviene perché i sistemi sociali non sono meccanismi, né comunità di api o di formiche che si comportano secondo schemi rigorosamente predeterminati. Essi sono formati da uomini, i cui comportamenti sono certo in parte determinati, a causa della necessità di rendere possibile l'ordinato funzionamento del sistema sociale, ma che non cessano per questo di essere animali dotati di ragione, e che quindi vivono la determinazione attraverso il filtro della coscienza e dispongono di una sfera di libertà: anche se spesso la prima rimane una falsa coscienza e la seconda una libertà virtuale. Ciò significa, in primo luogo, che, se rimane vero che il sistema non produce da sé in modo progressivo e consapevole l'alternativa a sé stesso, esso lascia però spazio per la nascita e la crescita, al proprio interno, dell'insoddisfazione e della disaffezione nei confronti delle istituzioni esistenti, che si manifestano sia nella stessa classe politica che nell'opinione pubblica. Ed è proprio l'esistenza di queste smagliature, cioè di questi spazi di libertà virtuale, che fa sì che una parte della classe politica e dell'opinione pubblica, quando lo iato tra società civile e assetto istituzionale incomincia ad allargarsi, senta e ricordi il messaggio rivoluzionario — anche se si limita ad accantonarlo in un angolo nascosto della propria coscienza, per farne un progetto consapevole soltanto quando la crisi si manifesta. E significa, in secondo luogo, che negli interstizi del sistema devono poter nascere gruppi capaci di farsi portatori consapevoli e attivi del messaggio rivoluzionario, cioè di vedere l'alternativa prima della crisi e di prepararne la venuta diffondendone la premonizione.

La forma più pura nella quale si manifestano le trasformazioni che sopravvivono attraverso le crisi è quella della *rivoluzione*, cioè di una trasformazione operata da forze interne al sistema di natura essenzialmente popolare (anche se le spinte popolari devono essere evidentemente interpretate e orientate da leader politici). Quando la base popolare è assente, o è suscitata surrettiziamente, ci si trova in presenza di un colpo di Stato, che nasce sempre in una situazione di profondo degrado politico, nella quale non si tratta di instaurare un ordine nuovo, ma di cercare di impedire la caduta dell'ordine esistente, o di ripristinare un ordine vecchio, ormai irrimediabilmente compromesso.

Quando invece le forze sul campo sono in tutto o in parte esterne al sistema, ci si trova in presenza di una guerra. Peraltro il risultato delle guerre può essere quello di aiutare a creare un equilibrio nuovo all' interno dello Stato o degli Stati che ne sono usciti sconfitti soltanto se all' interno di questo o di questi esiste un movimento popolare che autonomamente spinge nella stessa direzione e che le forze esterne aiutano a manifestarsi, mentre in caso contrario esse producono soltanto un rafforzamento dell' equilibrio preesistente, o semplicemente il caos. Si deve notare peraltro che la funzione principale delle guerre è un' altra. Infatti le crisi e le successioni degli equilibri che ne conseguono non caratterizzano soltanto le situazioni interne degli Stati, ma anche i sistemi di Stati, nei quali spesso la percezione che governi, politici, osservatori e cittadini comuni hanno dei rapporti di potere riflettono una distribuzione ormai superata delle risorse effettive che del potere costituiscono il fondamento. Questa errata percezione impedisce alla nuova situazione di potere virtuale, ormai matura, di trasformarsi in situazione di potere reale, sterilizzando le energie degli Stati in ascesa, mettendo quelle degli Stati in declino di fronte a sfide rispetto alle quali esse sono inadeguate e rendendo così i sistemi di Stati instabili e incapaci di promuovere lo sviluppo di tutti. Le guerre hanno la funzione di superare questa contraddizione. Si ricordi l' esempio del passaggio dall' equilibrio europeo all' equilibrio mondiale degli Stati sanzionato dalla seconda guerra mondiale, che risolse lo stato di incertezza lasciato dalla prima.

Ritornando in particolare all' assetto istituzionale delle società europee, si deve ricordare che esso, per il suo aspetto di *regime*, ha subito numerose trasformazioni, a partire dalla rivoluzione francese, ma è stato marcatamente stabile per quanto riguarda il suo aspetto di *comunità*, cioè le dimensioni della convivenza che, con le eccezioni dei processi di unificazione tedesca e italiana, è rimasta immutata attraverso i vari mutamenti di regime. L' obiettivo dell' unificazione politica dell' Europa, cioè della fondazione di uno Stato federale europeo, mette in discussione, con la sovranità dello Stato nazionale, proprio questo aspetto, che investe la convivenza civile in un modo assai più radicale di quanto non lo faccia, con il regime, la struttura delle istituzioni. Esso mette quindi in vista una profonda trasformazione rivoluzionaria.

5. *La talpa.*

Per tentare di capire più in profondità il senso delle trasformazioni storiche, è opportuno tornare brevemente al carattere sistemico degli

equilibri. In particolare l' evento che è opportuno sottolineare è costituito dal fatto che gli equilibri si articolano in ruoli, cioè in funzioni, diversamente esercitati, delle istituzioni, dei gruppi e degli individui che compongono il sistema. I sistemi intesi nel loro complesso da un lato, i singoli ruoli dall' altro, costituiscono due facce della stessa medaglia. Il sistema definisce e assegna i ruoli e armonizza le loro funzioni. I ruoli, interagendo l' uno con l' altro, a loro volta sostengono il sistema, sono funzionali rispetto ad esso e ne mantengono la permanenza.

Bisogna quindi sottolineare che il carattere relativamente rigido degli equilibri determina il carattere improvviso delle loro trasformazioni. Ciò evidentemente non significa che le trasformazioni non siano sempre precedute da fasi, anche complesse, di preparazione. Ma significa che in queste fasi il movimento della società civile rimane in parte disordinato, in parte virtuale e in parte inconsapevole. In esse la società di fatto non evolve: o meglio non evolve che nel sottosuolo. Non per nulla Hegel e Marx usano per indicare queste fasi della trasformazione storica l' immagine misteriosa e impersonale della talpa, che scava gallerie sotto i palazzi del potere senza che nessuno se ne avveda, fino a che le loro fondamenta non ne sono completamente corrose e la costruzione crolla di colpo su sé stessa. Va da sé che i segni della trasformazione che si avvicina si accumulano col passare del tempo. Essi si manifestano attraverso una serie di smagliature e di contraddizioni, compromettono l' efficienza del sistema sociale, rendono meno stretta la complementarità dei ruoli di cui esso si compone e abbassano il livello di tensione e il tono morale di coloro che ne sono i protagonisti. Ma tutti questi non sono che segni o presentimenti. Essi sono il segnale della presenza di una *situazione prerivoluzionaria*, che certamente segna la condizione necessaria della rivoluzione in senso proprio, ma che non ne costituisce la condizione sufficiente, e che può spesso risolversi in un nulla di fatto quando venga a mancare il detonatore. Le istituzioni politiche, per rigide che siano, dispongono comunque di un certo margine di adattamento. Esse possono quindi adeguarsi alla nuova situazione quel tanto che basta per impedire alle potenzialità rivoluzionarie della società civile di manifestarsi, senza peraltro alterare la situazione di potere che le sostiene. In questo modo le occasioni rivoluzionarie possono passare, e il degrado della società civile può continuare per secoli, come è accaduto in Grecia nell' antichità e in Italia nell' età moderna.

Può essere utile anche in questo caso citare l' esempio del processo di unificazione europea, che si è trovato più di una volta alle soglie di una vera e propria trasformazione rivoluzionaria, come nel caso della batta-

glia per la Comunità europea di difesa, o della creazione della moneta europea, o della profonda crisi di politica estera e monetaria in cui esso si trova attualmente dopo la guerra in Iraq, e l' allargamento della compagine dell' Unione europea. Ma che non ha saputo trovare in sé le energie necessarie per passare da una generica aspirazione al cambiamento all' elaborazione di un progetto preciso capace di dare inizio ad una vera e propria lotta politica.

6. Le condizioni della rivoluzione.

Perché l' evento rivoluzionario abbia luogo è necessario che si verifichino tre condizioni. La prima consiste, come si è già accennato, nel manifestarsi di una crisi che non si limiti ad un accumulo di contraddizioni relative alle crescenti divergenze tra le esigenze della società civile e le risposte che sono in grado di dare loro le istituzioni politiche, ma che abbia un carattere di acutezza e di drammaticità che metta in gioco la sicurezza dei cittadini e in pericolo le basi stesse del loro benessere. Questa crisi si può manifestare in disordini reali, o nel pericolo concreto che questi disordini si manifestino: ma in ogni caso essa deve essere concreta e imminente. Mettere in discussione l' ordine esistente significa mettere in discussione le basi stesse della propria esistenza. E' quindi impensabile che una parte importante dell' opinione pubblica metta in gioco il proprio destino se le circostanze non la spingono a ritenere che esso è ormai messo in gioco dalla forza delle cose.

La seconda è che si attivino l' attore principale della rivoluzione, cioè il popolo, in quanto titolare effettivo della sovranità, senza il quale un evento di enorme portata storica come una rivoluzione non potrebbe mai aver luogo, e alcuni suoi leader, che sappiano orientare le pulsioni popolari, inevitabilmente generiche e istintive, e trasformarle in scelte politiche, cioè in una lotta che, seppure a prezzo di cammini tortuosi, di ritorni e di errori, porti alla creazione di un nuovo ordine.

Come già si è detto, le società umane, in quanto formate da individui dotati di ragione e di volontà, sono comunque caratterizzate da un grado di libertà, anche se questo ha per lo più sede in una sorta di spazio sotterraneo della coscienza e viene alla luce soltanto in momenti critici della storia. Ciò fa sì che gli individui recepiscano comunque, anche se in modo parzialmente inconsapevole, l' inadeguatezza delle istituzioni, quando questa si manifesta, anche se ciò non si esprime attraverso una opposizione attiva e cosciente. I messaggi che provengono dall' esterno del sistema si sedimentano così nel subconscio collettivo, pronti a

diventare principi di azione quando se ne presentino le condizioni. Questo vale anche per chi occupa le istituzioni politiche, o comunque ruoli collegati con la politica, nei quali la necessità di adeguarsi alla logica del sistema non oscura del tutto la percezione della sua caducità, rendendo alcuni di essi pronti a guidarne la trasformazione.

Comunque, sia la parte del popolo che diventa un attore della rivoluzione, sia i leader che la guidano, si possono staccare dall'ordine esistente in quanto hanno un grado di autonomia relativa rispetto adesso. Essi non potrebbero mettersi in antitesi con esso se ne facessero parte in modo meccanico e totale. Ma ciò non toglie che, se ciò che si è detto è vero, la loro autonomia, prima dell'esplosione dell'evento rivoluzionario, si manifesta non già come atteggiamento compiuto, ma come presentimento e come cattiva coscienza. In realtà i cittadini, prima che gli eventi precipitino, continuano a fare il loro mestiere, e i politici a giocare il loro ruolo, e a mantenere in piedi l'impalcatura del sistema politico-sociale. Essi continuano ad essere impegnati nelle loro carriere e a perseguire le loro scelte politiche. Per staccarsene, essi hanno bisogno d'altro: in particolare, oltre che del precipitare degli eventi, di un'iniziativa che venga dal di fuori.

7. I gruppi rivoluzionari.

Si tratta quindi di individuare i soggetti che preparino la rivoluzione prima dell'esplosione della situazione che la scatena, e che spianino la strada alle forze che verranno. Essi devono presentare la caratteristica di attori liberi, che sappiano situarsi al di fuori dell'equilibrio, e che quindi non abbiano un ruolo nel sistema e non siano funzionali rispetto adesso. Si tratta in poche parole di constatare se il grado di rigidità costituito dall'intreccio dei ruoli che formano il sistema è comunque tale da consentire quella ragionevole flessibilità necessaria per introdurre in esso il germe del cambiamento attivo, il granello di senape dei Vangeli. In realtà, questo grado di libertà esiste. Esso viene, come si è già accennato più volte, adombrato nelle contraddizioni che percorrono la società nelle fasi che precedono le rivoluzioni. Ed esso è impersonato dalla figura dei rivoluzionari, cioè dai piccoli gruppi la cui presenza precede tutte le rivoluzioni e che riflettono e agiscono prima, spesso molto prima, dell'esplosione degli eventi, e che non sono motivati dal loro sopravvenire, ma soltanto dalla loro previsione, e quindi non dalla necessità o dalla logica del potere ma soltanto dalla libertà e dalla lucidità del giudizio storico.

Il rivoluzionario, quindi, non può e non deve avere un ruolo nel sistema. Stare all'interno del sistema significa accettarne la logica, cioè non metterne in questione i fondamenti, svolgere più o meno correttamente le mansioni che sono connesse al proprio ruolo, cercare il consenso di coloro che hanno una posizione politica o sociale elevata, dire ciò che costoro desiderano sentirsi dire. Come già si è detto, quando istituzioni e società civile hanno un elevato grado di congruenza, la logica del sistema è la logica dell'avanzamento della civiltà, che non può avvenire normalmente che nell'ordine e nel rispetto dei ruoli e della loro gerarchia. Ma quando tra di esse nasce la contraddizione, quando l'assetto istituzionale soffoca la società civile e le impedisce di avanzare, quando il potere si separa dai valori perché ha esaurito la sua funzione, essere all'interno del sistema ed accettarne le regole significa sacrificare la propria libertà alla propria carriera rinunciando alla prerogativa di dire la verità. Non per nulla le fasi che precedono le rivoluzioni sono fasi di corruzione della politica e di tutte le attività che dalla politica dipendono o che con essa sono collegate.

8. Il fondamento della vocazione rivoluzionaria.

Ma se chi è nel sistema si adegua alle sue regole e si corrompe sempre più quanto più il potere diventa inadeguato rispetto alla sua funzione, mentre chi è fuori dal sistema non ha né potere, né danaro, né possibilità di mobilitare l'opinione pubblica, come sono possibili le rivoluzioni, cioè le grandi trasformazioni dei sistemi politico-sociali?

Ciò può accadere e accade nella storia, perché nella rete che costituisce il sistema sociale esistono comunque delle smagliature, che aprono spazi di libertà. Ciò consente a qualcuno di collocarsi al di fuori del sistema, e di contestarlo nella sua totalità, spianando così le vie della rivoluzione. Ma bisogna sottolineare che, fino a che la crisi acuta non si manifesta, gli spazi di libertà disponibili sono assai ridotti e la conquista dell'autonomia si paga a caro prezzo, perché la logica del sistema è quella di soffocare qualsiasi tentativo di sottrarsi ad essa. Si tratta di una situazione che spesso non è il risultato della deliberata volontà di qualcuno, ma che costituisce per lo più un fatto oggettivo. L'assetto esistente non prevede il ruolo del rivoluzionario, perché tutti i ruoli sono funzionali al mantenimento del sistema. Ne consegue che chi vuole mettere in questione il sistema è condannato all'emarginazione, e non è percepito da chi è al suo interno se non come un individuo bizzarro, che può essere meritevole di rispetto ma che non conta niente, perché non

rappresenta mai una reale alternativa di potere nel breve termine, che è il solo nel quale si orientano i comportamenti politici. Ne consegue che, prima che il sistema venga investito da una crisi acuta, le piccole dimensioni dei gruppi rivoluzionari, la loro scarsa visibilità e la loro povertà di mezzi costituiscono caratteristiche sostanziali della loro identità.

Il fondamento reale della vocazione rivoluzionaria è la sola motivazione che sfugge ai condizionamenti dell'assetto politico-sociale: la libertà intellettuale e morale dell'individuo, che le gratificazioni e le punizioni del sistema di solito mettono a tacere, ma che esse non possono completamente spegnere. Certo, la partecipazione attiva in un gruppo rivoluzionario, specialmente quando si prolunga nel tempo, è psicologicamente, e talvolta anche materialmente, assai difficile. D'altra parte chi, pur avendo perseguito per qualche tempo (soprattutto in gioventù) un progetto rivoluzionario, non sopporta a lungo andare la solitudine politica e l'emarginazione, o esce dai ranghi del gruppo rivoluzionario per dedicarsi ad una carriera nazionale o tenta di far uscire il gruppo stesso dall'isolamento spingendolo ad abbandonare le sue posizioni di contestazione dell'assetto istituzionale e ad adottare la linea di compromesso che il sistema ha seguito per adeguarsi, senza mettere in questione i propri fondamenti, all'evoluzione della società civile. In ciascuno dei due casi il sistema riassorbe le spinte rivoluzionarie che si manifestano al di fuori di esso, o parte di esse, dà a chi le portava avanti un piccolo ruolo e una piccola visibilità, ma a prezzo di privarle della loro identità.

Resta il fatto che il rivoluzionario non può estraniarsi dal mondo né collocare la propria azione unicamente nel lungo termine. Ciò è tanto più vero in quanto, nell'ambito di una situazione rivoluzionaria, il tempo della crisi acuta è imprevedibile, e potrebbe essere anche prossimo, e di questo la preparazione dell'evento deve tenere conto. Il gruppo rivoluzionario deve quindi essere presente nel quadro politico e moltiplicare i suoi interlocutori, senza peraltro mai dimenticare la sua radicale alterità nei confronti dei partiti e di ogni altro raggruppamento politico, che si fonda sul fatto che la sua azione non pretende di cambiare l'equilibrio di potere tra di essi nel quadro esistente, ma di preparare l'alternativa al quadro esistente, istillando nella mente dei politici e dei cittadini, anche se come presentimento e non come consapevole volontà, l'idea del nuovo regime o della nuova comunità il cui avvento si sta preparando nel grembo della storia.

Dopo il Trattato costituzionale La questione dell'Europa politica *

UGO DRAETTA

Un discorso sull'Europa politica, o su quello che implica la sua realizzazione, deve partire da una doverosa premessa, per allontanare ogni sospetto di euroscetticismo da parte di chi vi parla. Tutti devono, infatti, avere sempre presente che il grado di integrazione realizzato in Europa con l'Unione europea resta ineguagliato rispetto all'integrazione realizzata in qualsiasi altra area geografica ed è, anzi, assunto come modello da altre organizzazioni internazionali regionali. La realizzazione del mercato interno nell'ambito comunitario ha contribuito grandemente al progresso economico degli Stati membri e, al di là dell'ambito puramente economico, ha raggiunto l'obiettivo che si erano posti con lungimiranza i Padri fondatori della costruzione europea, cioè quello di creare le condizioni per una pace duratura tra gli Stati stessi. In un'Europa a venticinque Stati, che potrebbero aumentare nel prossimo futuro, tutto lascia ritenere che progresso economico e pace duratura caratterizzeranno ancora i rapporti tra gli Stati membri di questa Unione così allargata. Si tratta di una conquista importantissima della cui realizzazione gli europei hanno giusto titolo per essere orgogliosi.

Per potere progredire nel cammino dell'integrazione europea verso un'Europa politica, occorre, però, avere ben presenti anche le carenze dell'attuale processo di integrazione ed i limiti della cosiddetta «Costituzione europea», carenze e limiti spesso offuscati dalla retorica comunitaria ed anche, mi si consenta dirlo, da una certa diffusa ignoranza in merito ai testi dei Trattati in vigore o in corso di ratifica. Se non si fa chiarezza in proposito, si finisce con il perdere di vista gli obiettivi da realizzare e si rende un disservizio alla causa europea.

* Relazione svolta al Convegno «Dopo il Trattato costituzionale. La questione dell'Europa politica», organizzato a Milano il 31 gennaio 2005 dal Comitato regionale dell'Associazione ex-Parlamentari della Repubblica, dall'ANCI Lombardia e dai centri regionali lombardi dell'AEDE e del MFE.

Le carenze del processo di integrazione europea.

Le carenze del processo di integrazione europea restano fondamentali: il deficit democratico che mina alla radice la legittimità delle istituzioni comunitarie e la inefficienza del processo decisionale.

Sotto il primo profilo, quello del deficit democratico, il progressivo allargamento delle competenze comunitarie a sfere che riguardano sempre più le relazioni interindividuali (protezione dei consumatori, della privacy, dell' ambiente, ecc.) ha aggravato sempre più un problema che aveva per la verità accompagnato fin dall' inizio la Comunità europea. Alludo al fatto che atti comunitari di natura sostanzialmente legislativa (i regolamenti) e suscettibili di applicarsi direttamente ai cittadini sono emanati da organi (dal Consiglio, su proposta della Commissione), che, da un lato, non sono eletti dai cittadini stessi, e, dall' altro, sono sottratti ad un effettivo controllo politico di tipo parlamentare. La delega di tali competenze dagli Stati membri alla Comunità le ha sottratte ai processi decisionali democratici e al controllo democratico cui sarebbero state sottoposte se esercitate dalle autorità nazionali.

Infatti, il Parlamento europeo, anche se forte dell' accresciuta legittimazione democratica derivante dalla sua elezione a suffragio universale diretto, ha ottenuto, nell' ambito della funzione legislativa comunitaria, solo un diritto di veto per le decisioni più importanti, con il quale può paralizzare l' azione comunitaria, senza essere, però, in grado di indirizzarla secondo il proprio volere. Il potere legislativo in ambito comunitario resta saldamente nelle mani del Consiglio, ove siedono i rappresentanti dei poteri esecutivi degli Stati membri. E' pur vero che, sotto l' aspetto del controllo democratico, è il Parlamento europeo a detenere, nell' ambito comunitario, i poteri di controllo di natura politica, a somiglianza degli analoghi poteri di cui godono i parlamenti nazionali negli Stati con la forma di governo propria della democrazia rappresentativa. La somiglianza, però, si ferma ad aspetti del tutto formali, in quanto i poteri di controllo politico del Parlamento europeo non hanno nessuna delle caratteristiche sostanziali del controllo parlamentare nel diritto interno. In particolare, il controllo politico si esplica nei confronti della Commissione — e non sempre in maniera condivisibile, come recenti episodi relativi all' insediamento della Commissione Barroso confermano — ma non si esplica, invece, nei confronti dell' organo in ultima analisi depositario del potere legislativo, cioè il Consiglio. Quindi, anche il controllo politico nel sistema comunitario appare viziato da un fondamentale deficit democratico ed il controllo che i Parlamenti nazionali

possono esercitare sui singoli membri del Consiglio è troppo remoto per sanarlo.

Ovviamente, l' unica soluzione per eliminare il deficit democratico resta quella di rispettare in ambito comunitario un principio ormai saldamente affermatosi negli Stati europei, il principio della separazione dei poteri, attribuendo quello legislativo ad un organo democraticamente eletto, a cui affidare anche il controllo politico dell' esecutivo. Ciò si potrebbe realizzare in due modi: o conferendo al Parlamento europeo il potere di dire l' ultima parola in merito all' emanazione degli atti legislativi, togliendo al tempo stesso tale potere al Consiglio che lo detiene attualmente, o facendo eleggere il Consiglio direttamente dai cittadini europei, così da trasformarlo da organo rappresentante degli Stati in una sorta di Camera Alta, o Senato, di una struttura bicamerale federale, in cui fossero rappresentate le istanze regionali. Ma queste soluzioni implicherebbero, appunto, svolte in senso federale, con conseguente perdita della sovranità da parte degli Stati membri, svolte improponibili al momento attuale a gran parte dei venticinque Stati dell' Unione. Questo spiega il fatto che, pur essendo la soluzione del problema del deficit democratico sempre stata individuata come un obiettivo per ciascuna delle recenti conferenze intergovernative per la revisione dei Trattati, la soluzione stessa è stata di volta in volta rimandata da una conferenza a quella successiva, ed il problema è rimasto, fino al momento attuale, irrisolto. Di conseguenza, paradossalmente, Stati europei che si considerano a buon diritto tra i pionieri della democrazia e tra i difensori dei valori della stessa a livello mondiale, hanno posto in essere tra di loro, con la Comunità europea, una struttura molto poco democratica. Questa situazione è, tra l' altro, una delle principali responsabili di una certa disaffezione dei cittadini all' idea dell' Europa.

D' altra parte, occorre realisticamente ammettere che nell' attuale fase storica dell' integrazione comunitaria, caratterizzata dalla persistente sovranità degli Stati membri, il potere decisionale definitivo non può prescindere dalla volontà del Consiglio, che tali Stati rappresenta, e che un controllo politico da parte del Parlamento europeo sul Consiglio sarebbe possibile solo in presenza di un salto qualitativo che proiettasse le Comunità in uno scenario completamente diverso, in cui gli Stati membri perderebbero le loro caratteristiche sovrane di soggetti di diritto internazionale e il diritto comunitario diverrebbe il diritto interno di un nuovo soggetto, di tipo federale.

Sul problema dell' inefficienza del processo decisionale e sulla mancata soluzione dello stesso, tornerò più avanti. Comunque, i due problemi

suddetti, quello del deficit democratico e quello dell'inefficienza del processo decisionale, se non risolti, non consentiranno all'Unione europea di fare fronte con successo alle sfide dinanzi alle quali essa è attualmente posta.

Le sfide di fronte all'Europa.

Tali sfide sono, come generalmente riconosciuto, la realizzazione di una *politica estera e di difesa comune* e la realizzazione di una *politica economica comune*. Senza la prima, negli attuali scenari mondiali, i singoli Stati membri non avranno che la scelta di appiattire le proprie posizioni su quelle della potenza dominante di turno, ovvero di limitarsi ad una sterile, quanto irrilevante, opposizione a tale potenza. Un'Europa dotata di un' *unica politica estera e di difesa*, un' *Europa politica* quindi, potrebbe, invece, svolgere, anche in sede ONU, un effettivo ruolo equilibratore sulla scena mondiale, ispirato agli ideali di democrazia, libertà e rispetto dello Stato di diritto, che fanno parte del suo retaggio culturale e su cui si fonda l'Unione europea. Non ha senso, però, pensare ad un seggio ONU per l'Europa, che pure sarebbe indispensabile, fintanto che l'Europa non ha una politica estera unica. Quanto alla seconda sfida, quella di una politica economica unificata tra gli Stati che partecipano alla moneta unica, senza tale politica la stessa moneta unica non potrà costituire una realizzazione duratura ed irreversibile, come gli economisti più avveduti da tempo sostengono e come le vicende attuali legate all'efficacia del Patto di stabilità ampiamente dimostrano.

Per affrontare le sfide suddette non appare adeguato nessuno dei due metodi con i quali è proceduta finora l'integrazione europea: il *metodo intergovernativo* e il *metodo comunitario*. Il primo è troppo condizionato dalla regola dell'unanimità per potere portare ad apprezzabili risultati. Esso presuppone azioni concertate tra gli Stati membri, le quali, a loro volta, presuppongono una coincidenza non occasionale di interessi particolari, coincidenza difficile da realizzarsi, come ci insegna la storia anche recente. Il dissenso di uno solo dei venticinque Stati membri paralizzerebbe l'azione dell'Unione. Quanto al metodo comunitario, non è pensabile che, attraverso di esso, possa venire adottata una politica estera e di difesa comune o una politica economica comune, dato il deficit democratico che lo caratterizza, anche se, per avventura, si rafforzasse e semplificasse il processo decisionale. Infatti, decisioni in materie che possono implicare scelte tra pace e guerra, o scelte di politica fiscale (implicite nella definizione di una politica economica comune), non

possono che essere demandate a organi democraticamente eletti e non possono essere affidate ad organi burocratici o esecutivi sottratti ad un effettivo controllo democratico.

Di conseguenza, occorre con realismo, e al di là della retorica comunitaria, riconoscere che l'Unione europea a venticinque Stati è veramente di fronte ad un bivio. Se nulla cambia, il processo di integrazione comunitaria vedrà il riappropriarsi da parte degli Stati membri di alcune delle competenze già cedute alla Comunità (attraverso il rafforzamento del metodo intergovernativo rispetto a quello comunitario, di cui esistono già sintomi rilevanti), lo stabilizzarsi della stessa su basi essenzialmente economiche, centrate sullo sviluppo del mercato interno, e la sua progressiva estensione ai nuovi Stati. Sarà questo un impegno complesso, che assorbirà le energie della Comunità per lungo tempo, data la situazione economica di tali nuovi Stati. Sarà anche un obiettivo da non sottovalutare e meritevole di ogni sforzo, dati i suoi indubbi vantaggi per vecchi e nuovi Stati, come detto all'inizio. Nel perseguimento di tale obiettivo essenzialmente economico, il deficit democratico apparirà tollerabile e il processo decisionale comunitario potrà trovare i giusti adattamenti. In questa alternativa, su cui pare inevitabilmente avviata la costruzione europea, l'Unione dovrà, però, abbandonare più ambiziosi progetti relativi ad una politica estera e di difesa comune, nonché ad una politica economica comune, in altre parole il progetto di un'Europa politica, con tutte le conseguenze relative. Se, invece, gli Stati membri vorranno effettivamente perseguire questi ultimi obiettivi, essi dovranno farlo con metodi diversi rispetto a quello intergovernativo o comunitario, adottando soluzioni istituzionali che risolvano il problema del deficit democratico e comportino un processo decisionale efficiente.

Il metodo federale.

L'unico metodo che può consentire di risolvere le sfide cui si trova di fronte l'Europa è il *metodo federale*, come comunemente inteso, cioè come trasferimento ad un ente centrale di alcune competenze, più o meno numerose, da parte di Stati prima sovrani, i quali, a seguito del processo, divengono Stati federati, privi di quella soggettività internazionale che, invece, competerà solo allo Stato federale. E' vero che appare, a volte, addirittura *politically incorrect* ricorrere al termine «federale», termine sistematicamente espunto da qualsiasi revisione dei Trattati nonostante i reiterati tentativi di inserimento. Ma ciò è dovuto alle ovvie resistenze da parte degli Stati membri, dotati, come gli individui, di un accentuato

istinto di conservazione.

Se il metodo federale è l'unico che possa consentire i traguardi più ambiziosi, il cui raggiungimento tutti sembrano auspicare, è anche chiaro che tale Federazione europea sarebbe una federazione «leggera», i cui compiti dovrebbero limitarsi a quelli necessari a far fronte alle sfide suddette: politiche estera, di sicurezza, ed economica comuni. Le altre competenze rimarrebbero agli Stati federati. Non si tratterebbe di un «Superstato», formula che evoca uno Stato autoritario e a cui i fautori dello Stato nazionale a volte fanno ricorso per scongiurare svolte in senso federale, ma costituirebbe, invece, lo Stato nel quale i cittadini europei sarebbero democraticamente rappresentati e si riconoscerebbero, coniugando identità europea, nazionale e regionale. Né sono conciliabili con tale Stato federale formule ambigue e contraddittorie, quali la «Federazione degli Stati nazionali» o la «Federazione degli Stati sovrani», dietro cui si trincerano a volte i fautori dello Stato nazionale.

Ma chi può realisticamente iniziare un processo verso una Federazione europea? Gli Stati membri hanno una legittima vocazione alla tutela dei loro interessi particolari, primo fra tutti quello al mantenimento della sovranità. I partiti politici si scontrano ove c'è un potere da conquistare o da mantenere; tale potere si trova a livello degli Stati nazionali, per cui è a tale livello che il dibattito politico si svolge, persino quando si tratta di eleggere i membri del Parlamento europeo. Non resta che sperare in una ripetizione della felice stagione che vide come capi di Stato o di governo i Padri fondatori della costruzione europea, a meno che il Parlamento europeo trovi il coraggio, forte della legittimità democratica che nessuno gli contesta, di erigersi ad Assemblea costituente, a vera «Convenzione». Nessuna di tali prospettive è tale da indurci all'ottimismo.

Anche, però, se non v'è motivo di ottimismo, ritengo sia doveroso individuare correttamente le alternative a disposizione di un'Europa che si trova al bivio. Tale corretta individuazione costituirebbe già un apprezzabile risultato, in quanto consentirebbe almeno di effettuare scelte coscienti. Invece, spesso retorica e disinformazione prendono il sopravvento e la confusione prevale, unita ad un fenomeno di «corruzione» delle parole. L'uso del termine «Costituzione europea» è sintomatico al riguardo.

Il Trattato costituzionale.

Il testo del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa –

chiamato spesso per brevità «Costituzione europea» — è lungo e di non facile lettura. Esso occupa 341 pagine e comprende più di 448 articoli che raggruppano quelli precedentemente inclusi nel Trattato sull'Unione europea, nel Trattato istitutivo della Comunità europea e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; i circa 40 protocolli allegati occupano 382 pagine e le 50 dichiarazioni pure allegate occupano altre 121 pagine. Essendo stato quello della «semplificazione» uno degli obiettivi dei redattori del Trattato, in modo da ridurlo ad un testo agile e comprensibile, questo obiettivo non è certo stato raggiunto. In conclusione, parlare del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa con cognizione di causa è impresa ardua anche per persone di buona volontà con competenze specifiche e quasi impossibile per chi non abbia i precedenti Trattati sotto mano e sia in grado di individuarne le differenze. Al riguardo, l'idea di sottoporre un testo del genere a referendum, come avverrà in una decina di Stati dell'Unione europea, si scontra con la quasi impossibilità di ridurre tutto questo complesso e farraginoso articolato ad un semplice quesito su cui rispondere con un «sì» o con un «no».

In sostanza, il nuovo Trattato non è che un'altra revisione del Trattato di Roma e di quello dell'Unione europea, dopo quelle dell'Atto Unico europeo (1987), di Maastricht (1993), di Amsterdam (1999) e di Nizza (2003). Mentre, però, le precedenti modifiche si sono caratterizzate tutte per un qualche risultato conseguito (ad esempio: l'AUE ha introdotto il mercato interno; con Maastricht si è introdotta la moneta unica; con Amsterdam la politica sociale; con Nizza si è avviata la ristrutturazione delle istituzioni comunitarie in vista dell'allargamento), molto più difficile appare l'individuazione dell'elemento caratterizzante il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. Esso, certamente, introduce modifiche molte delle quali sono necessarie o opportune, così che la sua firma sarà un bene e la sua entrata in vigore auspicabile, ma nessuna delle novità introdotte potrebbe giustificare il riferimento ad un «costituzione», sia pure in senso improprio. In particolare, né la fusione dei cosiddetti tre «pilastri» dell'Unione europea, né l'incorporazione, nella parte II del nuovo Trattato, degli articoli dell'attuale Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, assumono un rilievo che si possa definire di tipo «costituzionale».

Altre novità riguardano ritocchi ai poteri delle istituzioni comunitarie e all'ambito delle competenze comunitarie. Ognuno dei precedenti Trattati modificativi del Trattato di Roma ha introdotto modifiche del genere, ed anche di incidenza maggiore.

Resta da trattare del nodo del processo decisionale comunitario, e

specialmente delle decisioni del Consiglio all' unanimità o a maggioranza qualificata, nodo che avrebbe dovuto essere sciolto per evitare la paralisi decisionale conseguente all' allargamento a venticinque dell' Unione e per avviare veramente l' Unione europea verso forme costituzionali/federaliste di integrazione. Su questo nodo, si ricorderà, sono falliti gli sforzi della Presidenza italiana, nel secondo semestre del 2003, volti a trovare una soluzione che superasse le obiezioni di Spagna e Polonia (e non solo di queste ultime), occupate a proteggere i loro interessi nazionali.

Ricordo che il sistema attualmente in vigore risulta dal Trattato di Nizza, modificato dall' Atto di Adesione entrato in vigore il 1° maggio 2004. Esso prevede ancora una cinquantina di decisioni (in tutti i settori più importanti) in cui il Consiglio può decidere solo all' unanimità, cioè con il consenso dei venticinque Stati membri. Per le decisioni che il Consiglio può prendere a maggioranza qualificata, le norme attuali richiedono che si raggiunga un certo quoziente di voti ponderati. Tale sistema dei voti ponderati era presente fin dagli inizi dell' esperienza comunitaria ed aveva una sua logica in una Comunità con un numero ristretto di membri. Con i successivi allargamenti, le ponderazioni dei voti sono state di volta in volta modificate per tenere conto dei nuovi Stati, ma il sistema è rimasto invariato. Attualmente tale sistema risulta difficilmente gestibile in un' Unione europea a venticinque Stati. Basti pensare che la cosiddetta minoranza di blocco, cioè il numero di voti necessari per bloccare una delibera che debba essere presa a maggioranza qualificata, può attualmente essere costituita da tre Stati grandi, che si alleino con qualsiasi Stato piccolo, inclusa Malta, e possono così bloccare una decisione del Consiglio sulla quale gli altri ventuno Stati siano d' accordo.

Si era, quindi, prevista da tempo la necessità di eliminare il sistema delle ponderazioni dei voti in occasione dell' allargamento dell' Unione europea a venticinque Stati e di sostituirlo con una procedura di voto più semplice ed efficace. Sarebbe stata, questa, un' innovazione di rilievo, forse l' unica, che avrebbe caratterizzato il nuovo Trattato.

Invece, il Trattato che attua la cosiddetta Costituzione europea, in primo luogo, lascia invariata la necessità dell' unanimità per almeno venticinque decisioni in campi vitali quali, ad esempio, quello fiscale, sociale, della politica estera e di difesa, della coesione (cioè degli aiuti strutturali), della giustizia e affari interni, con le prevedibili conseguenze circa le chance di progredire effettivamente in questi campi verso maggiori forme di integrazione. Per quanto riguarda la maggioranza

qualificata, per i casi in cui essa è prevista, il testo precedente — e non approvato — del progetto di Trattato prevedeva che, a partire dal 1° novembre 2009 sarebbe scomparso il sistema della ponderazione dei voti e, per l'adozione di una delibera a maggioranza qualificata, sarebbe stata necessaria l'approvazione da parte della maggioranza degli Stati (cioè, come ora, tredici Stati su venticinque), i quali però rappresentassero il 60% della popolazione totale dell'Unione. La formula, anche se non migliorava di molto il processo decisionale, aveva almeno il pregio della semplicità; tuttavia, essa generò le insormontabili obiezioni di Spagna e Polonia, cui prima ho accennato.

A seguito dei successivi negoziati, e per tacitare tali obiezioni (visto che occorreva procedere all'unanimità), nel testo attuale del nuovo Trattato la formula è stata stravolta ed è diventata farraginoso e complessa, pur continuandosi ad applicare solo a partire dal 1° novembre 2009. Il nuovo Trattato prevede infatti che «per maggioranza qualificata si intende almeno il 55% dei membri del Consiglio, con un minimo di 15, rappresentanti gli Stati membri che totalizzino almeno il 65% della popolazione dell'Unione». Quindi, almeno finché l'UE sarà a venticinque Stati, sarà necessario l'accordo di 15 Stati e non di 14 come la formula del 55% comporterebbe. La soglia della popolazione dell'Unione è stata poi innalzata al 65% per compiacere Spagna e Polonia. A complicare ulteriormente il processo decisionale, in un documento allegato al nuovo Trattato gli Stati membri si sono impegnati ad adottare una decisione nella quale si stabilisce che, se un numero di membri del Consiglio che rappresenti almeno i tre quarti del numero degli Stati membri o del livello della popolazione necessari per formare una minoranza di blocco manifesti l'intenzione di opporsi alla decisione del Consiglio, il Consiglio farà tutto il possibile per raggiungere, entro un tempo ragionevole e senza pregiudicare i limiti di tempo obbligatori stabiliti dal diritto dell'Unione, una soluzione soddisfacente che tenga conto delle preoccupazioni manifestate dai membri del Consiglio di cui sopra. Un modo contorto per dire che deve ricercarsi sempre una sostanziale unanimità.

Non pare proprio che queste norme, peraltro applicabili solo dal 1° novembre 2009, possano valere a rendere più efficace il processo decisionale in un'Unione a venticinque Stati e destinata a crescere, scongiurando il rischio di paralisi. Nel frattempo continuerà ad applicarsi il sistema attuale, carente per definizione, visto che si vuole cambiarlo.

Quanto all'altro nodo, quello del difetto di democraticità a cui ho prima accennato, il nuovo Trattato non lo affronta nemmeno, dato che l'eliminazione di tale difetto di democraticità passa, come detto, attra-

verso l'attribuzione di poteri legislativi al Parlamento europeo (oppure attraverso l'elezione diretta del Consiglio che attualmente detiene tali poteri) e, quindi, attraverso soluzioni di tipo federale che non sembrano al momento popolari presso nessuno degli Stati membri.

In questo quadro, la scelta del termine «costituzione» da parte del nuovo Trattato appare veramente infelice. Non si tratta di una costituzione perché non ne ricorrono né i requisiti formali (procedimento di elaborazione da parte di un'Assemblea costituente democraticamente eletta), né quelli sostanziali (mancata previsione di organi legislativi, a livello costituzionale, democraticamente eletti). Tale termine servirà solo a spaventare ulteriormente ed allontanare dalla causa europea gli elettori di alcuni paesi, come la Gran Bretagna, che ricorreranno al referendum per la ratifica del Trattato. La verità è che esistono Stati senza costituzione, ma non costituzioni senza Stato. Non essendo l'Unione europea lontanamente paragonabile ad uno Stato federale, parlando di «costituzione», a proposito di un Trattato che semplicemente modifica per la quinta volta il testo originario del Trattato di Roma, si fa solo una pernicioso confusione e si generano aspettative o timori (a seconda dei punti di vista) totalmente ingiustificati.

L'Europa al bivio.

Nonostante tutte le osservazioni di cui sopra, sarà un bene che il nuovo Trattato venga ratificato da tutti gli Stati ed entri in vigore, in quanto esso introduce alcuni necessari miglioramenti di carattere per lo più tecnico rispetto alla situazione esistente, come è avvenuto per i precedenti Trattati di modifica. In Italia, la ratifica dei trattati spetta al Presidente della Repubblica, che si fa autorizzare dal Parlamento con apposita legge di autorizzazione alla ratifica, la quale contiene anche l'ordine di esecuzione, necessario per l'immissione del trattato nell'ordinamento all'interno (art. 80 Cost.). Così si è fatto per il Trattato di Roma e per le sue successive modifiche. Non sono previsti referendum di autorizzazione alla ratifica di un trattato internazionale, né sono consentiti referendum abrogativi di leggi di autorizzazione alla ratifica (art. 75 Cost.). In una sola occasione, con apposita legge costituzionale 3 aprile 1989, n. 2, è stata disposta l'indizione di un referendum di indirizzo sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo da svolgersi in occasione delle elezioni del 1989 per il rinnovo del Parlamento europeo. Se, per ipotesi, si volesse nuovamente considerare un'analogia iniziativa volta a promuovere un referendum di indirizzo, sarebbe indispensabile concen-

trarsi su un quesito molto semplice, ma cruciale per affrontare debitamente le sfide che ci pone in questo momento il processo di integrazione europea verso un' Europa politica. Proverei a formulare il quesito, per poi spiegarne brevemente le implicazioni: «Desiderano i cittadini italiani che lo Stato italiano rinunci alle sue prerogative sovrane in materia di politica estera, di difesa ed economica, per conferirle ad un' Unione europea che, così, diventerebbe uno Stato federale, oppure desiderano i cittadini italiani rinunciare ad una politica estera, di difesa ed economica veramente europee con la conseguenza che l' Unione europea si attesti su forme di integrazione esclusivamente economica a livello di un' unione doganale rafforzata?».

Spiego meglio il quesito. La prima alternativa è chiara: se si vuole veramente una politica estera, di difesa ed economica unitaria, e quindi un' Europa politica, occorre che in questi tre campi gli Stati che sono d' accordo (e che, verosimilmente, potranno essere solo in numero molto più ristretto rispetto ai venticinque attuali) rinuncino alla propria sovranità nazionale e la conferiscano ad una nuova entità che prenda decisioni in materia attraverso un organo democraticamente eletto. Si possono dare diversi nomi a tale entità, ma in sostanza si tratta di uno Stato federale. La seconda alternativa è che l' Unione europea coscientemente rinunci ad una politica estera, di difesa ed economica unitaria e si concentri su forme di integrazione economica che hanno finora dato buona prova e che, probabilmente, garantirebbero progresso economico e pace ad un' area europea molto allargata, che potrebbe aprirsi senza problemi ad ancora nuovi Stati (Turchia, Russia, Israele, Marocco, ecc.).

Sono questi i veri termini del problema, al di là della retorica comunitaria e dei toni lirici del Preambolo del Trattato la cui firma il nostro paese ha ospitato. Si badi, entrambe le alternative hanno una loro logica: l' importante è individuarle correttamente e non pretendere che questo nuovo Trattato ci porti una vera Costituzione, né una vera politica estera, di difesa ed economica unitaria, indispensabili per potersi parlare di Europa politica. Un referendum di indirizzo su tali quesiti non smentirebbe l' adesione del nostro paese ad un Trattato al cui negoziato ha dato un contributo così importante, ma servirebbe a verificare se esistono le condizioni perché la nostra politica europea si ponga obiettivi più ambiziosi, nella piena consapevolezza di ciò che il nuovo Trattato effettivamente ci porta, e, soprattutto, di ciò da cui ci allontana: il sogno di un' Europa federale, che era quello che ispirava i Padri fondatori della Comunità a sei, il sogno di un' Europa politica, il «sogno europeo» tout court, che non coincide necessariamente con il «sogno americano».

Torniamo dunque all' ipotesi federale. E' evidente che una prospettiva federale non sarebbe stata ipotizzabile nemmeno nell' Unione a quindici Stati, date le grandi divergenze tra i suoi membri e la radicale opposizione britannica. Il discorso, poi, non potrebbe neppure porsi per i nuovi Stati recentemente entrati nell' Unione europea: questi ultimi stanno assaporando una libertà ed un' indipendenza di cui per troppo tempo non hanno goduto. Non sarebbero certo disposti a rimettere in gioco tali conquiste in nome di una Federazione europea, ed anzi, forti spinte nazionalistiche li caratterizzano. Quindi, una Federazione europea può solo avere qualche speranza di realizzazione in un ambito ristretto di Stati, un «nocciolo duro» che, in definitiva, si restringe ai Sei che hanno iniziato il processo di integrazione europea. Una Federazione europea, membro vitale di un' Unione europea eventualmente allargata senza timori a nuovi Stati ancora (una Federazione nella Confederazione), che sarebbe aperta alla successiva adesione di tutti gli Stati dell' Unione e fungerebbe da polo di attrazione per quelli tra tali Stati che ne condividano gli ideali, come è avvenuto all' inizio per la CEE, nella quale sono finiti per entrare progressivamente tutti gli Stati dell' EFTA, Gran Bretagna in testa. Sulla base di questa esperienza è facile prevedere che, se i paesi fondatori avessero il coraggio di prendere l' iniziativa di costruire il primo nucleo federale, man mano tutti, o quasi tutti, gli Stati dell' Unione deciderebbero di aderirvi, e l' Unione diventerebbe una realtà politica salda, fondata sulla sovranità popolare, ben governata sul piano economico, attore di primo piano nella politica mondiale.

Note

L' UCRAINA E L' EQUILIBRIO MONDIALE

L' importanza del destino dell' Ucraina deriva dal fatto che essa è situata in un punto particolarmente delicato dello scacchiere internazionale, alla giunzione tra due sfere di influenza. La crisi che ha scosso la sua società, in cui era messa in gioco la sua appartenenza all' area russa o a quella occidentale, o più propriamente a quella della NATO, è solo apparentemente risolta con l' elezione di Viktor Yushenko, candidato filo-occidentale, a Presidente.

L' esito delle travagliate votazioni è da imputare a molti fattori: la corruzione dilagante sotto il regime di Kuchma, le rivendicazioni della maggioranza della parte occidentale del popolo ucraino a un più elevato grado di benessere e di sviluppo economico, così come le indubie, molteplici e pesanti interferenze, sia politiche che finanziarie, esercitate dagli Stati Uniti, dalla NATO, dall' Unione europea e dall' OSCE (oltre che da alcuni Stati della regione che già si trovano, per un verso o per l' altro, nell' orbita degli Stati Uniti, come la Georgia, la Polonia e la Lituania). A ciò va aggiunto che molte agenzie occidentali di vario genere erano già presenti a vario titolo sul territorio ucraino, ed hanno elargito consistenti servizi ed aiuti, accompagnati da una corrispondente dose di propaganda occidentale. Ma al di là delle ragioni della scelta del popolo ucraino, ciò che comunque è più importante mettere in rilievo sono le probabili conseguenze di un cambiamento di campo sul destino dell' Ucraina nel suo complesso e sulla stessa configurazione dell' ordine mondiale.

Ciò che è in gioco è in primo luogo la vocazione geopolitica dell' Ucraina. Si deve premettere che l' interdipendenza economica della Repubblica ucraina e della Repubblica russa è di assoluta evidenza. La Russia fornisce il 35,8% delle importazioni dell' Ucraina, che del resto appartiene alla Comunità di Stati Indipendenti. La stessa Russia esercita un ampio controllo sulla rete di trasporto dell' energia che attraversa il territorio ucraino. Non solo: l' Ucraina si trova in un rapporto di stretta

collaborazione con la Russia per quanto riguarda l' industria degli armamenti, l' industria aeronautica e l' industria spaziale rispetto alle quali il suo sistema industriale è un fornitore decisivo dell' armata russa.

Tra le due aree esiste quindi uno stretto legame economico che non può certo essere annullato da un giorno all' altro. Il problema è di altra natura. Si tratta di vedere come questa interdipendenza possa essere gestita politicamente, e in particolare come potrà essere governata la collaborazione tra i due paesi nel campo delle informazioni sensibili legate al settore militare, e come l' Ucraina potrà essere inserita nell' integrazione regionale che la Russia conta di realizzare con la Bielorussia, il Kazakistan e l' Armenia. Si tratta in una parola, per la Russia, di evitare che l' Ucraina si trasformi da solido alleato a partner inaffidabile, pronto a usare la sua situazione di interdipendenza con la Russia come permanente arma di ricatto nell' interesse degli Stati Uniti.

* * *

Il problema riguarda lo stesso sviluppo economico dell' Ucraina. È infatti legittimo chiedersi se un' area profondamente inserita in un tessuto economico unitario sia destinata a svilupparsi in modo più ricco ed armonico se si trova in condizioni di sfruttare tutte le sinergie economiche e politiche che dipendono dalla sua situazione di interdipendenza con esso: o se, al contrario, essa trarrebbe vantaggio da una sua nuova posizione di cavallo di Troia degli Stati Uniti nei confronti della Russia, di membro della NATO ed eventualmente di lontanissima, estrema marca orientale dell' Unione europea (destinata peraltro a diventare tale in tempi assai remoti), con tutte le ambiguità, i reciproci ricatti e le tensioni che ne deriverebbero.

Ma non è certo il solo sviluppo economico dell' Ucraina ad essere in gioco. Ciò che è in discussione è l' intero equilibrio politico dell' Europa orientale, e, al di là di esso, gli interessi vitali della Russia. La Russia è un grande paese, dotato di enormi risorse, ma che sta ricostruendo faticosamente e lentamente il proprio potere, la propria amministrazione e la propria economia dopo la catastrofe del crollo dell' Unione Sovietica. Esso è ancora un paese debole, assediato da vicini ostili e da minacce secessionistiche di alcune repubbliche che ne fanno parte, e che si trova di fronte a un bivio tra il recupero del ruolo di grande potenza, con immense prospettive di sviluppo, e un oscuro futuro di caos, di disgregazione e di caduta nell' arretratezza. Per questo, per la Russia, impedire la secessione di una Repubblica assai piccola come la Cecenia, ma situata

in un' area sensibilissima come il Caucaso, acquista un' importanza vitale per la sua stessa sopravvivenza, così come ne acquista una evitare che un alleato, peraltro ben più grande, come l' Ucraina, situato in un' altra area sensibile, possa passare nel campo occidentale.

* * *

Nel mondo occidentale si sono distinti due diversi atteggiamenti. Il primo è stato quello degli Stati Uniti. Essi si sono ispirati alla tradizionale teoria del realismo politico, secondo la quale ogni potere deve proporsi innanzitutto il problema di indebolire il più possibile i poteri che possono costituire una minaccia al suo mantenimento e alla sua crescita. Non per nulla, fin dal crollo dell' Unione Sovietica, e malgrado le inevitabili concessioni dovute alle dimensioni e alle ricchezze della Repubblica russa, questo è stato l' orientamento costante della politica americana, anche se esso è sempre stato ricoperto dal trasparentissimo velo ipocrita dell' ideologia dell' esportazione della democrazia. Su questa base il governo di Washington ha appoggiato attivamente e senza riserve il candidato Yushenko ed ha costantemente operato per indebolire in Ucraina l' influenza russa.

Si tratta di vedere se questa politica ha costituito una corretta applicazione della teoria della ragion di Stato e quindi ha favorito un corretto perseguimento degli interessi americani di consolidamento del potere degli Stati Uniti nel mondo. Non è così. Il potere di qualunque Stato egemone è comunque una risorsa limitata, che dipende dalle sue capacità produttive, dalla sua forza militare e tecnologica e dal consenso di cui dispone tra i propri cittadini, nonché dal sostegno che esso è in grado di assicurarsi all' interno e al di fuori della propria sfera d' influenza. Si tratta di una risorsa che non può essere impiegata indiscriminatamente in tutti i punti del globo in cui la potenza egemone si confronta, in un' area di crisi, con un antagonista reale o potenziale, tenendo conto del fatto che il più grande dei pericoli che una grande potenza può trovarsi ad affrontare è quello dell' overstretching: cioè di un' estensione delle proprie responsabilità internazionali che vada al di là delle proprie risorse e le logori nel tentativo, destinato inevitabilmente all' insuccesso, di governare disordinatamente, senza una politica, una parte del mondo dalle dimensioni eccessive e dai problemi troppo numerosi e complessi.

In verità una Realpolitik bene intesa non deve certo essere interpretata come il tentativo di accrescere indiscriminatamente il proprio potere in ogni occasione in cui se ne presenti l' opportunità, ma come lavoro

paziente e razionale inteso a creare e mantenere un equilibrio internazionale stabile e duraturo, che consenta di distribuire razionalmente le risorse di potere della potenza egemone tra le diverse aree della sua sfera d' influenza, a seconda della loro importanza strategica, e di ricostruirle di mano in mano che esse si logorano, in modo da mantenere la propria leadership intatta e di fare in modo che essa sia accettata dagli alleati.

Ciò che invece stanno facendo oggi gli Stati Uniti è tentare di distruggere qualsiasi equilibrio, circondando, come nel caso dell' Ucraina, la Repubblica russa con una cintura di paesi deboli, instabili e infidi al fine di destabilizzare la stessa Russia, senza peraltro perseguire alcun disegno preciso, e quindi aumentando, anziché diminuendo, i punti dello scacchiere internazionale in preda al caos e alla disgregazione, e diminuendo, anziché aumentando, le capacità di leadership degli stessi Stati Uniti su di un mondo sempre più anarchico e instabile.

* * *

Simile nell' orientamento, ma profondamente diversa nelle motivazioni, è invece la politica dell' Unione europea. Essa si rapporta alla politica americana come la politica (se così la si vuole chiamare) di una nebulosa di Stati impotenti e servili si può rapportare alla politica di uno Stato che sta bensì mostrando le sue pericolose e gravi insufficienze in politica estera, ma che rimane pur sempre il più importante centro di potere del mondo. Di fatto l' Unione europea ha oggi, nella crisi ucraina, l' ipocrita e ambigua funzione di fare da avanguardia e da copertura dell' operazione della NATO di accerchiamento della Federazione russa lungo la sue frontiere europee e caucasiche.

L' Unione europea non è comunque certo mossa da obiettivi di politica di potere, ma piuttosto da un' ideologia che potremmo chiamare angelismo democratico, che posa sulla erronea e pericolosa convinzione secondo la quale il godimento relativamente pacifico della democrazia da parte dell' Europa occidentale dalla fine della seconda guerra mondiale è stato dovuto non certo alla peculiarità della situazione internazionale in cui l' Europa si è trovata, fino alla fine della guerra fredda ma anche oltre, grazie alla tutela della NATO e al dominio del dollaro, ma al fatto stesso della sua impotenza. Questa le avrebbe consentito di abbandonare i canoni della Realpolitik e di concentrarsi sul perfezionamento delle istituzioni dello Stato di diritto, sulla collaborazione internazionale e sul miglioramento della qualità della vita sottraendo risorse agli impieghi militari e destinandole ad usi pacifici, all' innalzamento del livello dei

servizi sociali, allo sviluppo e alla diffusione della cultura e all'arricchimento della qualità della convivenza.

Si noti che, paradossalmente, questa ideologia ha incominciato a radicarsi saldamente in Europa, grazie anche ad una pubblicistica — europea e americana — ossequiosa ai richiami del potere e alle suggestioni della moda, proprio all'inizio degli anni '90 dello scorso secolo, cioè quando l'incapacità dei valori europei di sostenere l'impatto di quelli anglosassoni, ispirati all'efficienza economica e al darwinismo sociale, diventava macroscopicamente evidente proprio grazie alla crescente divergenza di interessi tra Europa e Stati Uniti, che sta sfociando nell'allarmante ritardo politico, economico e tecnologico che separa le due aree. Ma questa inoppugnabile constatazione non sembra avere minimamente alterato l'errata percezione della realtà di buona parte dei politici e degli intellettuali europei, convinti che i continui allargamenti dell'Unione siano un segnale della superiorità politica e morale del soft power europeo rispetto al hard power degli Stati Uniti, come se quello avrebbe mai potuto esistere senza questo. I termini «Stato», «sovranità» e «potere» sono stati sostanzialmente espunti dal vocabolario politico europeo come appartenenti ai rapporti internazionali e interni del diciannovesimo secolo e della prima metà del ventesimo; mentre l'Europa starebbe vivendo oggi una fase «postmoderna», sostanzialmente libera dai legami costituiti dal potere, che sarebbero stati sostituiti da una rete di rapporti fondati su di un diritto fatto valere a sua volta non grazie all'esercizio della sovranità dello Stato ma al libero accordo contrattuale tra le parti. E' evidente che, a partire da ciò, l'allargamento dell'Unione europea a 25, e in prospettiva a 27, 28 o più membri, e la sua conseguente trasformazione in un'area di libero scambio, priva di ogni potere vincolante sulla politica dei suoi membri, venga considerato un indiscusso successo di questa filosofia e che per contro l'unificazione politica dell'Europa venga vista come un fatto ormai storicamente superato e comunque di trascurabile importanza sia per il benessere degli europei di oggi e dei loro discendenti che per la stabilità dell'equilibrio mondiale.

* * *

Il caso ucraino aiuta a mettere in vista una scelta drammatica di fronte alla quale il mondo si trova oggi. Il confronto delle forze sul campo farà emergere, se verrà gestito con la saggezza e la moderazione imposte da un uso corretto dei canoni della Realpolitik, un equilibrio mondiale più stabile dell'attuale, che evolverà verso più strette collaborazioni e più

larghe integrazioni; o, in caso contrario, accrescerà gravemente la sua instabilità e la sua frammentazione. Questo secondo esito si manifesterebbe evidentemente in pregiudizio degli interessi della Federazione russa ed esso non potrebbe avere che due sbocchi alternativi. Il primo, che si verificherebbe qualora la Federazione russa non trovasse in sé le forze per reagire adeguatamente alla dissennata politica americana e della NATO nei suoi confronti, non potrà che essere una seconda disgregazione della Russia dopo la catastrofe del crollo dell'Unione Sovietica. Si tratterebbe di una vera e propria tragedia che la trasformerebbe in un'immensa area di permanente turbolenza politica, di predazione economica internazionale, di instabilità sociale e di imbarbarimento civile. Ma si tratta di un esito improbabile. La Russia è un grande paese che dispone di immense risorse economiche, di un governo che, malgrado l'indubbio persistere di un elevato grado di corruzione e di un forte deficit di democrazia, si sta radicando solidamente nell'opinione pubblica, di un esercito e di una amministrazione in via di ricostruzione. Essa non crollerà. Ma se si sentirà sempre più fortemente minacciata alle sue frontiere, reagirà intensificando la mobilitazione delle risorse politiche, economiche e militari di cui dispone, al fine di difendersi. E ciò da una parte potrebbe interrompere, o rallentare il faticoso processo di democratizzazione delle istituzioni e del costume in corso nel paese, e, dall'altra, per quanto riguarda i rapporti internazionali, influirebbe in senso negativo sul già precario equilibrio mondiale, facendo rinascere, sia pure in forme diverse, le contrapposizioni del passato. E l'Unione europea, cullandosi nell'ipocrita illusione della sua superiorità morale, starà passivamente a guardare, priva di un ruolo, di una politica e della stessa dignità di attore, anche secondario, del dramma mondiale.

Francesco Rossolillo

L' ECONOMIA EUROPEA DI FRONTE ALLA SFIDA ASIATICA

1. Le forze emergenti dell'economia mondiale.

L'importanza che ha ricoperto l'Europa negli ultimi secoli nella promozione dello sviluppo economico, i contributi che essa ha dato per l'emancipazione dell'umanità dalla povertà e da condizioni di vita al limite della sussistenza, i successi che ha conseguito sul piano dell'affermazione di un modello di protezione sociale che tuttora non ha eguali nel mondo e dell'integrazione economica e monetaria in un'area coperta da più Stati, non può e non deve farci perdere di vista il fatto che nuovi soggetti, più dinamici e potenti, stanno emergendo a livello internazionale. E' sotto gli occhi di tutti che il fatto nuovo della nostra epoca, nei prossimi decenni, rischia di non essere la creazione di un polo economico, monetario e politico europeo, ma l'ascesa di due giganti asiatici: la Cina e l'India. Se la crescita economica di questi due Stati si manterrà ai ritmi del recente passato, essa porterà al definitivo superamento entro qualche lustro di quasi cinque secoli di dominazione europea e coloniale in Asia. Non si tratta di un trend iscritto solo nell'affacciarsi e nell'aprirsi dell'enorme potenziale demografico di questi due paesi alle opportunità offerte dal commercio internazionale e dall'innovazione tecnologica, ma si tratta anche e soprattutto, in modo particolare per la Cina, del progressivo manifestarsi della *puissance*, attraverso scelte politiche consapevoli, di due grandi Stati continentali sulla scena mondiale.

La Cina e l'India, dopo aver conquistato la loro indipendenza nella metà del secolo scorso, hanno avviato la loro lenta rincorsa nei confronti del mondo occidentale. Nella metà degli anni Settanta del secolo scorso i Pil pro-capite di cinesi ed indiani erano all'incirca un ventesimo di quello degli americani. Agli inizi del Novecento il reddito pro-capite in Cina era il 15% di quello degli USA e quello in India era la metà di quello cinese. Se entrambi questi grandi Stati asiatici hanno fatto molto per colmare il divario in termini di benessere, capacità produttive e di innovazione tecnologica rispetto agli USA e all'Europa, è indubbio che la Cina, tra i due, ha saputo fare meglio. Tra il 1980 e il 2003 l'economia cinese è cresciuta ad un ritmo medio del 9,5% all'anno (contro il 5,7% dell'India), mentre nello stesso periodo il reddito pro-capite cinese è cresciuto del 300% (contro il 125% di quello indiano). Si tratta di fenomeni già verificatisi in passato in alcuni paesi asiatici che, nell'arco

temporale di una generazione, hanno saputo colmare enormi divari rispetto alle economie occidentali. La crescita della Cina dal 1978 ad oggi è paragonabile a quella vissuta dal Giappone tra il 1950 e il 1970, a quella di Taiwan tra il 1958 e la fine degli anni Ottanta, a quella della Corea del Sud tra il 1960 e i primi anni Novanta.

Il fatto che il prodotto pro-capite in Cina rispetto a quello negli USA sia oggi paragonabile a quello della Corea del Sud nel 1972, di Taiwan nel 1966, del Giappone nel 1950, testimonia da un lato gli enormi sforzi fatti da quel paese per elevare il benessere dei propri cittadini partendo da uno stadio di sviluppo più basso rispetto a quello dei suoi vicini asiatici, e dall'altro deve far riflettere sull'enorme potenziale produttivo, economico e commerciale che può ancora esprimere. L'India, rispetto a questi indicatori, è tuttora indietro rispetto alla Cina, essendo il suo reddito pro-capite rispetto agli USA pari a quello che la Cina aveva raggiunto nella metà degli anni Ottanta (ed in termini assoluti pari a quello della Cina agli inizi degli anni Novanta). In termini temporali si tratta di un ritardo di circa un decennio o poco più, che conta nei rapporti bilaterali tra India e Cina, ma che non diminuisce il peso che entrambi questi paesi stanno assumendo su scala internazionale. Non a caso le varie proiezioni sulla crescita del Pil di questi due paesi dimostrano che sono entrambi in procinto di superare il Pil dei singoli paesi europei entro il 2015 e di raggiungere quello dell'Unione europea e degli USA entro la metà del secolo. Già nel 2003 la Cina era il quarto esportatore mondiale in generale e il nono nel settore dei servizi commerciali (nello stesso anno l'India occupava rispettivamente il trentunesimo ed il ventunesimo posto). In questa gara lo Stato cinese si è rivelato più efficace e pronto ad investire nelle risorse umane (nel 2000 la Cina contava il 6% di analfabeti, contro il 35% dell'India), nell'incanalare e incoraggiare i risparmi interni (che rappresentano il 44% del Pil, contro il 22% in India), negli investimenti interni (la Cina investe in termini assoluti otto volte più dell'India in infrastrutture interne, che corrispondono a tre volte di più in termini percentuali del Pil). Ma il balzo in avanti fatto dalla Cina, che le ha consentito di agganciarsi alle economie industriali, è ben rappresentato da un altro dato: la popolazione cinese impiegata nell'agricoltura è passata dal 68% del totale nel 1981 al 45% nel 2001 (contro il passaggio dal 67% al 59% nello stesso periodo in India).

Che cosa questo abbia significato e significhi non solo per l'economia cinese, ma per l'intera economia mondiale, lo analizzeremo schematicamente tra breve. Questi dati sono per il momento sufficienti per mostrare che l'ingresso di questi due nuovi soggetti nel mercato e negli

equilibri di potere mondiali non può essere trascurato quando si considera il futuro dell' economia europea e il problema di come governarla.

2. L'instabile equilibrio dollaro-renmimbi.

Fino a circa vent' anni fa i paesi periferici ed i mercati emergenti asiatici (eccetto il Giappone) avevano poco peso a livello mondiale. Oggi non solo essi sono diventati molto importanti, ma proprio nella misura in cui hanno dimensioni continentali quali quelle della Cina e dell' India, rappresentano delle forze capaci di produrre grandi squilibri nel movimento dei capitali e nel commercio internazionale. Quali sono le basi materiali di questo cambiamento?

In primo luogo regioni che fino a vent' anni fa erano dei pianeti isolati fra loro — il pianeta delle regioni ricche di Europa, Usa e Giappone da un lato e quello del mondo comunista cinese-sovietico dall' altro — per effetto del crollo dell' URSS e della scelta strategica fatta dalla Cina di promuovere il proprio sviluppo basandosi sull' incentivazione delle esportazioni — soprattutto inizialmente verso gli USA — hanno incominciato ad interagire in un unico mercato globale. Questa scelta ha fatto da battistrada alle politiche imboccate dagli altri paesi asiatici. La strategia alternativa avrebbe potuto consistere nell' attirare capitali dalle regioni più ricche e industrializzate per promuovere la domanda interna e l' assorbimento della manodopera in eccesso grazie ad una rivoluzione dei consumi. Ma questa strada, per diversi motivi, non è stata imboccata. Da un lato lo stesso governo cinese ha avuto difficoltà nel promuovere politiche economiche e finanziarie, il cui successo sarebbe comunque dipeso in larga parte da aiuti esterni, adeguate alle dimensioni dei problemi da risolvere. Dall' altro lato il distacco dalla tutela politica ed economica dell' ex-URSS prima e l' avvio del confronto su scala regionale con l' America poi, hanno fortemente condizionato le scelte produttive del governo di Pechino. Infine lo stato di impotenza politica e finanziaria in cui si trovavano gli europei aveva lasciato la Cina senza interlocutori occidentali credibili alternativi rispetto agli USA sul terreno finanziario, commerciale e militare.

Una volta scelta la strada dello sviluppo, e quindi dell' uscita dallo stadio pre-industriale, per la Cina diventava una questione di vita o di morte riuscire a re-impiegare in attività produttive industriali la manodopera che progressivamente si sarebbe resa disponibile in seguito all' abbandono dell' agricoltura. Gli squilibri nei tassi di cambio che vediamo oggi tra dollaro/euro ed altre monete dei paesi più industrializzati, a cui

fa da contraltare una relativa stabilità nei cambi dollaro/renmimbi e le altre monete asiatiche, è dunque il riflesso di uno squilibrio materiale che si è venuto a creare in campo internazionale, dovuto all' enorme massa di forza lavoro che la regione asiatica sta immettendo nel circuito produttivo industriale mondiale (1). Per avere un' idea delle dimensioni di questo eccesso, e riferendosi alla sola Cina, bisogna tenere presente che il sistema economico e politico cinese, per sopravvivere, deve far fronte nel prossimo futuro al problema di impiegare nell' industria e nel settore dei servizi, nei prossimi due decenni, almeno duecento milioni di persone, almeno un quarto delle quali contribuirà a sostenere le esportazioni. Siamo parlando di una forza lavoro aggiuntiva equivalente a quella già impiegata in Europa e nel Nord America e ben superiore a quella impiegata in Giappone. Saranno dunque la velocità e la capacità di assorbimento nel mercato del lavoro cinese di questa nuova forza (a cui vanno aggiunti i serbatoi di forza lavoro che si stanno creando negli altri paesi asiatici e in India soprattutto) a determinare i prossimi equilibri e squilibri commerciali e monetari internazionali nei prossimi anni. Ma la velocità e la capacità di assorbimento della forza lavoro cinese dipenderanno inevitabilmente, oltre che dalle scelte che attuerà il governo cinese, dalle politiche di cooperazione o di confronto commerciale ed economico che gli altri attori mondiali, in particolare gli USA, decideranno di mettere in atto.

Per il momento, al di là delle proteste di facciata, gli USA beneficiano di questa situazione, essendo i detentori della moneta di riferimento della cosiddetta nuova area di Bretton Woods asiatica che si è ormai costituita attorno al rapporto dollaro-renmimbi: è proprio grazie al flusso di investimenti asiatici in America — soprattutto sotto forma di acquisto di bond del Tesoro americano — che gli USA hanno potuto permettersi di finanziare il loro colossale deficit commerciale e i costi del mantenimento del loro apparato militare. Al tempo stesso, proprio perché gli USA sono ben consapevoli delle potenzialità dello sviluppo cinese e del fatto che la Cina rappresenta un polo di potere concorrente a livello regionale e in prospettiva mondiale, non hanno interesse a sviluppare una sincera politica di cooperazione con il governo cinese, e non perdono occasione per cercare di contenerne l' espansione in campo tecnologico e militare. Come il confronto russo-americano del secolo scorso fu caratterizzato da un equilibrio del terrore nucleare, oggi il confronto sino-americano si presenta sotto le forme di un inedito precario «equilibrio del terrore finanziario». Da un lato la Banca centrale cinese cerca di scongiurare una repentina svalutazione del dollaro che si tradurrebbe in una colossale

perdita di valore delle sue ingenti riserve e dei suoi investimenti nella valuta USA: è stato calcolato che una rivalutazione del renminbi rispetto al dollaro del 30% implicherebbe per la Cina una perdita di capitali pari al 10% del suo Pil. Dall'altro lato, il Tesoro americano conta sulla possibilità di continuare a vendere i suoi bond ai paesi asiatici, per poter coprire il preoccupante e crescente twin deficit federale (commerciale e fiscale) senza dover ricorrere a misure impopolari e draconiane.

Quanto all'Europa, non avendo alcuna strategia continentale e non potendo certo attuare nei confronti del mondo asiatico una politica estera basata semplicemente sull'allargamento dell'Unione europea, è destinata a rimanere in balia dell'esito del confronto USA-Cina. Basti pensare che se il governo cinese proseguirà nella sua strategia di diluire in un ventennio circa l'assorbimento nella produzione industriale della manodopera attualmente sottoccupata principalmente nelle campagne, ciò comporterà l'ingresso ogni due anni nel mercato del lavoro di una nuova forza lavoro equivalente a quella già impiegata in paesi come la Francia o l'Italia. Si tratta di un processo di dimensioni inedite, ma la cui natura, a ben vedere, dovrebbe essere nota agli europei, in quanto qualcosa di analogo ha loro consentito nel dopoguerra di promuovere la ricostruzione post-bellica e lo sviluppo sotto l'ombrello del dollaro.

Negli anni Sessanta, Jacques Rueff, già vice-governatore della Banca di Francia, così riassumeva i rapporti finanziari tra europei ed americani: «Quando un paese che controlla una moneta di riferimento ha un deficit — per esempio gli USA — questo paga i suoi creditori in dollari che tornano il giorno stesso sul mercato finanziario di New York: in questo modo tornano da dove sono venuti. Così il paese debitore non perde ciò che il paese creditore ha guadagnato... Per essere più chiari, se mi mettessi d'accordo con il mio sarto in modo che qualunque somma gli dovessi questa mi ritornerebbe lo stesso giorno sotto forma di prestito, troverei conveniente ordinar gli sempre più vestiti» (2). In sintesi è quanto sta succedendo ora tra USA ed Asia. Negli anni Sessanta Rueff, consigliere del generale de Gaulle, non vedendo alcuna via d'uscita a livello europeo, e volendo mantenere la sovranità nazionale francese, proponeva un irrealistico ritorno al gold standard per svincolare le economie europee dal dollaro. Oggi gli europei uno strumento lo avrebbero e, secondo alcuni, sarebbe già operante. L'euro sta infatti aumentando il suo peso nelle riserve delle Banche centrali e la Russia sarebbe disposta a farsi pagare il petrolio in euro. Tuttavia la timida ascesa dell'euro non dipende dalla sua forza e credibilità come moneta di riserva, bensì dal fatto che le ingenti riserve in dollari accumulate dalle Banche centrali asiatiche

(stimate nel 2004 in circa 1800 miliardi di dollari, di cui quasi un terzo detenuti dalla Banca centrale cinese) cominciano ad essere fonte di crescenti preoccupazioni in vista di una temuta svalutazione del dollaro. Va interpretata in questo senso la decisione presa dalla Banca centrale cinese di ridurre l'anno scorso dall'80 al 75% l'ammontare delle sue riserve in dollari, diversificando la restante quota in euro, franchi svizzeri, sterline e yen. In ogni caso l'assetto della cosiddetta Bretton Woods 2 centrata sul rapporto dollaro-renmimbi, non sarà influenzato dall'euro perché dietro alla moneta europea non c'è alcun potere. Tutti si aspettano una rottura del fragile equilibrio monetario che si è stabilito tra dollaro e renmimbi, vuoi per l'esplosione di incontrollabili rivendicazioni sociali ed economiche innescate dal tumultuoso e contraddittorio sviluppo interno che costringerebbero il governo di Pechino a modificare la sua politica internazionale, vuoi a causa di una crisi di fiducia nei confronti del dollaro e della politica americana (3). Nello stesso tempo tutti sperano in un atterraggio morbido della prossima crisi monetaria e auspicano l'avvio di politiche internazionali spontanee e coordinate nella fissazione di rapporti di cambio più sicuri e stabili fra le monete.

Ma in questo quadro l'Unione europea non sembra avere alcun potere di influenzare il corso degli avvenimenti, e deve limitarsi a stare alla finestra a guardare e ad aspettare. Questo è il risultato della mancanza di un governo credibile della moneta e dell'economia europee.

3. Come rimettere in gioco l'Europa?

Che credibilità ha una unione monetaria senza Stato? Quanto può durare? Possiamo limitarci a governare l'esistente chiedendo di aumentare un po' il bilancio dell'Unione e cercando di far leva sull'applicazione di strategie nate in un ottica di cooperazione fra più Stati (come quella del piano Delors e dello stesso Patto di stabilità negli anni Novanta, o come la strategia di Lisbona negli anni Duemila)? E' possibile trasformare la Commissione europea in un vero governo europeo attraverso una semplice riforma dei Trattati? Oppure dobbiamo ancora affrontare e risolvere il problema di creare un nuovo quadro di potere dal quale far dipendere bilancio, politiche fiscali, piani di sviluppo e definizione delle regole?

Si tratta di domande che, a ben guardare, finora si sono posti più seriamente gli euroscettici e gli antifederalisti europei, ma che dovrebbero incominciare a porsi seriamente anche coloro i quali chiedono più Europa.

Basta una rapida analisi dello stato dell'Unione economica e mone-

taria europea per rendersi conto che la sua sopravvivenza è legata ad un filo. Del resto, l'unico esempio di unione monetaria di successo che si conosca — come ironicamente ha ricordato il rapporto del Tesoro britannico stilato nel 2003 per fornire un parere sull'esistenza o meno delle condizioni per l'adesione della Gran Bretagna all'euro — è quella avviata e consolidata nell'ambito degli Stati Uniti d'America (4). Non si tratta di fare un meccanico parallelismo tra i tempi di evoluzione delle istituzioni monetarie ed economiche degli USA e quelli dell'Europa. E' difficile stabilire una data precisa dell'avvio dell'unione monetaria negli USA ricorrendo a criteri puramente descrittivi delle singole istituzioni e politiche. Molte delle caratteristiche dell'Unione monetaria europea attuale non erano addirittura neppure presenti in America prima della riforma della Federal Reserve del 1935. Ma nessuno può affermare che l'America non abbia avuto una politica monetaria, fiscale ed economica prima di quell'anno. L'evoluzione degli strumenti di gestione di una politica monetaria, fiscale ed economica (cioè del governo dell'economia) in Nord America, è avvenuta sì gradualmente e in risposta a delle esigenze e crisi specifiche, ma è nata e si è sviluppata in un quadro statale federale continentale che ha consentito la formazione e l'espressione di una volontà politica adeguata per instaurare prima, consolidare poi e proiettare in campo internazionale nel corso dell'ultimo secolo tutti gli strumenti di governo di un'unione monetaria ed economica. E il segreto di questo successo risiede in ultima analisi nel fatto che l'azione di un simile governo, grazie al sistema federale, è nata ed è rimasta collegata direttamente ai cittadini e non agli Stati membri della Federazione. Il dollaro, la Federal Reserve, la politica fiscale e di bilancio, quella dello sviluppo e dell'innovazione, sono, nel bene e nel male, tuttora percepiti come espressione della volontà dei cittadini americani e non degli Stati membri della Federazione americana.

Un simile quadro di potere ed un simile collegamento diretto tra governo federale continentale e cittadini è ben lungi dall'essere realtà in Europa.

Tutto ciò dovrebbe indurre a riflettere sull'impossibilità di scindere il problema della creazione di un governo federale continentale dell'economia da quello della creazione di uno Stato federale europeo: più precisamente non si può instaurare il primo senza aver prima creato il secondo.

Costruire lo Stato federale europeo è dunque il primo obiettivo da perseguire da parte di tutti quegli europei che da un lato stanno prendendo coscienza dei grandi mutamenti che sono in atto per effetto dell'ingresso nella storia mondiale delle forze sprigionate dall'Asia, e che dall'altro

sono sempre più consapevoli della necessità di creare un mondo multipolare più equilibrato e giusto. Ma per imboccare questa strada, essi dovranno innanzitutto e al più presto decidere perché (cioè per promuovere quali valori), e con chi (cioè tra quali paesi dell'Unione europea) incominciare a costruirlo.

Franco Spoltore

NOTE

(1) Si vedano in proposito gli studi di Dooley, Folkerts-Landau, Garber, apparsi in *An Essay on the Revived Bretton Woods System*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 9971, settembre 2003, Cambridge MA 02138. Gli stessi autori hanno successivamente aggiornato le loro analisi in *The revived Bretton Woods System: The Effects of Periphery Intervention and Reserve Management on Interest Rates and Exchange Rates in Center Countries*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 10332, marzo 2004, Cambridge MA.

(2) Jacques Rueff, Fred Hirsch, *The Role and the Rule of Gold: An Argument*, Princeton, UP, 1965.

(3) Su questi aspetti si vedano in proposito l'intervento dell'ex Segretario al Tesoro USA, Lawrence H. Summers, *The U.S. Current Account Deficit and the Global Economy*, Peer Jacobsson Lecture, 3 ottobre 2004, Washington, DC e di Roubini, Setser, *Will the Bretton Woods 2 Regime Unravel Soon? The Risk of a Hard Landing in 2005-2006*, National Bureau of Economic Research, Working Paper, First Draft, febbraio 2005, Cambridge MA.

(4) In proposito si può vedere lo studio effettuato dal Tesoro britannico su *The United States as a Monetary Union*, Stationery Office, Norwich, 2003.

Trent'anni fa

Il ruolo delle istituzioni nella lotta per l'Europa *

FRANCESCO ROSSOLILLO

I

L' esistenza del Movimento federalista si giustifica sulla base di una certa idea dei rapporti tra le istituzioni politiche — cioè tra i meccanismi che regolano la lotta per il potere e il processo di formazione delle decisioni (1) — e la società civile. Il mio scopo in questo scritto è quello di rendere esplicita questa idea e di mettere in evidenza le conseguenze che ne derivano per la definizione dei termini cruciali della nostra strategia.

Il problema quindi non è soltanto teorico. Nel dibattito interno del Movimento riaffiorano periodicamente dissensi sugli orientamenti strategici di fondo. Periodicamente si contesta che la fondazione della Federazione europea debba essere considerata il nostro solo obiettivo strategico; si accusa il Movimento di «istituzionalismo» nella scelta dei mezzi; e si mette in discussione il concetto di «popolo europeo» come protagonista del processo di integrazione e come termine di riferimento ultimo della nostra azione.

Tutti questi problemi sono strettamente connessi con quello del rapporto tra istituzioni politiche e società civile. La sua discussione ha quindi un rilievo immediato nel dibattito politico all' interno del Movimento. Questo scritto si occuperà perciò dapprima del problema di fondo e, successivamente, dei suoi riflessi sui tre elementi essenziali della nostra strategia, cioè l' obiettivo, i mezzi e lo schieramento.

* Pubblicato in *Il Federalista*, XVII (1975), n. 3.

II

Le istituzioni, nella misura in cui non esistono soltanto sulla carta, ma funzionano realmente, sono le regole del gioco della vita politica, cioè i canali attraverso i quali le istanze che emergono nella società civile dalla dialettica delle classi, dei ceti, dei gruppi e degli individui prendono la forma determinata e cosciente di scelte politiche, guidate in quanto tali da un orientamento di valore. Ciò significa che queste stesse istanze, da generici fatti sociali, diventano precisi fatti politici, cioè elementi di una situazione di potere. Un assetto istituzionale determinato quindi definisce l'aspetto permanente di una situazione di potere, e ciò sia rispetto alla sua struttura (regime), sia rispetto al suo ambito spaziale (comunità).

Nella vita politica normale la lotta si svolge nel quadro delle istituzioni esistenti, che ne costituiscono appunto le regole e fanno emergere, sotto la spinta delle forze sociali, le scelte alternative attorno alle quali il conflitto si svolge. L'assetto istituzionale in quanto tale, perciò, non è in gioco nella lotta politica, non è messo in discussione, è accettato dalle parti in conflitto.

Ciò significa che, nella vita politica normale, l'assetto istituzionale è sostenuto dal consenso di tutte le forze politiche che si confrontano nel suo quadro, e quindi della grande maggioranza delle forze sociali di cui le prime mediano le istanze. Si tratta molte volte di un consenso implicito, proprio perché generale, mentre le energie delle forze politiche e l'attenzione dell'opinione pubblica sono polarizzate dai motivi di conflitto. Ma non per questo esso è meno reale.

Un assetto istituzionale funzionante riflette quindi il dato che le forze politiche e sociali che si confrontano nel suo quadro si riconoscono reciprocamente come legittimate ad esistere in quanto tali. Ciò significa che ciascuna di esse riconosce, in linea di principio, la legittimità dei valori ai quali le altre specificamente si riferiscono. L'assetto istituzionale quindi delimita la sfera dei valori sociali condivisi da tutte le componenti della società, e in quanto tali sottratti alla lotta politica. Sono questi i valori che fondano la convivenza di un corpo sociale.

Il *consenso generale* è quindi il fondamento sociale sul quale le istituzioni si reggono. Esso è l'elemento che distingue la lotta politica all'interno dello Stato — che è l'istituzione delle istituzioni — dalla guerra tra gli Stati, nella misura in cui la prima investe solo una parte dei valori di un determinato corpo sociale — quelli non materializzati nell'assetto istituzionale — mentre la seconda investe persino l'esistenza fisica delle società coinvolte.

Quando il consenso generale viene a mancare si ha *crisi delle istituzioni*. Ciò accade quando l'evoluzione del modo di produrre fa nascere nella società civile bisogni e fermenti ideali che l'assetto istituzionale esistente non è più in grado di trasformare in scelte politiche. Ciò può accadere sia perché in seno alla società civile emergono nuove forze produttive che le istituzioni esistenti strutturalmente escludono dalla lotta politica — ed in questo caso è il regime che entra in crisi; sia perché l'ambito spaziale nel quale le forze sociali interagiscono e nel quale quindi si manifestano nuovi bisogni di organizzazione si amplia, mentre l'assetto istituzionale rimane ristretto alla dimensione primitiva — e in questo caso si ha crisi della comunità. Va da sé che la seconda ipotesi è più radicale della prima, in quanto la crisi della comunità comporta anche la crisi del regime (dove «regime», in questo contesto, non ha la connotazione astratta di regime democratico, dittatoriale, ecc., ma quella concreta della specifica struttura di potere investita dalla crisi); mentre l'opposto non si verifica.

La crisi dell'assetto istituzionale è sempre anche, per sua natura, crisi dei valori che fondano la convivenza civile. L'incapacità delle istituzioni di esprimere i bisogni reali della società civile fa sì che il dibattito politico perda il contatto con la realtà e metta in vista alternative false. E, d'altro lato, le stesse istanze che si manifestano nella società civile, nella misura in cui non possono esprimersi attraverso i canali istituzionali esistenti ed entrare nel dibattito politico, vengono frustrate e si degradano. Le spinte al rinnovamento diventano cieche convulsioni anarchiche. Le esigenze di ordine e di disciplina degenerano in conati repressivi e brutalmente autoritari.

Questa situazione si protrae fino a che non si ricreino le condizioni del consenso generale per un assetto istituzionale alternativo, che sia in grado di tradurre in termini politici la nuova realtà sociale. I momenti della storia in cui queste condizioni si riformano sono *imomenti rivoluzionari*. Ogni rivoluzione quindi è la stipulazione di un nuovo contratto sociale, attraverso il quale un popolo riformula le regole fondamentali della sua convivenza.

Le rivoluzioni sono i momenti nei quali la società civile prende coscienza, nelle istituzioni che si dà, delle trasformazioni che ha subito. Per questo esse sono sempre fatte con il consenso della grande maggioranza del popolo, contro la resistenza di un'ultima, piccola frangia reazionaria, che rimane arroccata nel vecchio assetto istituzionale. Si tratta di un fatto che è spesso mistificato da una storiografia che vuole vedere in ogni rivoluzione una guerra civile, ma la cui verità si riscontra

in ognuna delle grandi rivoluzioni del passato. Del resto, se è vero che un assetto istituzionale definisce una situazione di potere, è vero anche che i gruppi sociali che ne sono esclusi sono esclusi dal potere, e quindi anche dal potere di produrre il mutamento delle istituzioni. Questo mutamento può avvenire soltanto quando la crisi del consenso coinvolge gli stessi gruppi sociali che detengono il potere.

La rivoluzione, in quanto essa, trasformando le istituzioni, dà ai nuovi bisogni maturati nella società la possibilità di esprimersi e di tradursi in scelte politiche, costituisce sempre un' irruzione di nuovi valori nella storia. Quegli stessi fermenti, inquietudini e aspirazioni che nel vecchio quadro si potevano manifestare soltanto come cieche convulsioni anarchiche, mettendo in crisi l' intero tessuto sociale, diventano nel nuovo quadro la base materiale di un nuovo sistema di valori. Per questo le grandi rivoluzioni del passato, pur avendo avuto tutte come risultato immediato una trasformazione istituzionale, sono state i momenti della storia in cui l' uomo moderno ha riformulato radicalmente la propria immagine di sé stesso come essere sociale.

III

Queste considerazioni costituiscono già una risposta al problema dell' individuazione dell' obiettivo strategico della nostra lotta. Di fronte alla realtà di una crisi come quella che gli Stati europei stanno vivendo, il problema che deve risolvere chiunque voglia proporsi di superarla si pone in questi termini: si tratta di identificare la natura della crisi, cioè il modo in cui si configura il distacco tra società civile e assetto istituzionale; e conseguentemente di individuare la trasformazione istituzionale necessaria per ripristinarne la corrispondenza.

Vaneggiare, come qualche nostro amico fa, di progetti di trasformazione globale della società è indice di una radicale incomprendimento delle vie multiformi e imprevedibili attraverso le quali l' umanità matura nella storia. La società, diceva Proudhon, non può trasformarsi che da sé stessa, grazie al lavoro quotidiano di ciascuno, alla creazione artistica, alla produzione scientifica, all' innovazione tecnologica, allo slancio morale, al sentimento religioso, in una parola grazie alle forme infinitamente varie in cui si manifesta la vita, che non si lascia mai rinchiudere nella gabbia di schemi inventati da demiurghi da strapazzo. Questo vale anche per i regimi autoritari. Essi possono frenare o rallentare l' evoluzione spontanea della società. Ma quando sembrano guidarla, essi di fatto non fanno che coordinare un movimento che ha la sua origine nelle spinte

autonome della società civile.

L'ipotesi federalista è nata ed è stata tenuta viva proprio dalla presa di coscienza che la società europea è cambiata, e sta tuttora cambiando. E che il suo mutamento è stato tanto profondo da rendere la struttura istituzionale dello Stato nazionale radicalmente inadeguata ad esprimerne le esigenze. Questa è la radice della profonda crisi politica in cui oggi l'Europa si trova, che è anche una profonda crisi dei valori. Per questo i federalisti hanno individuato il loro compito nella lotta per il superamento dello Stato nazionale e per la fondazione della Federazione europea.

Certo rimane vero che all'interno di ogni struttura istituzionale si manifestano comunque alternative di governo, alcune delle quali sono preferibili alle altre. Rimane vero che nel quadro federale europeo rinascerà il conflitto tra le parti, la dialettica tra il partito dell'ordine e quello del movimento. Falso è invece che questa banale constatazione debba comportare una benché minima revisione della definizione del nostro obiettivo strategico, come vuol far credere chi sostiene che la soluzione federale in Europa debba essere considerata desiderabile solo a condizione che si possa ipotizzare il monopolio della nuova struttura istituzionale da parte di un settore specifico dello schieramento politico.

Se è vero, come è vero, che la contraddizione storicamente cruciale oggi in Europa è quella tra dimensione europea dei problemi e dimensione nazionale delle istituzioni, è anche vero che, per riprendere la famosa frase del *Manifesto di Ventotene*, l'alternativa tra progresso e reazione oggi in Europa si identifica con l'alternativa tra unificazione europea e conservazione dello Stato nazionale.

In questa scelta sono in gioco tutti i valori fondamentali che sono alla base della civiltà europea, quindi la stessa sopravvivenza di quest'ultima. E di fronte all'immensa importanza storica di questa alternativa, le scelte di governo che si porranno nel nuovo quadro istituzionale non rappresenteranno, in prospettiva storica, per quanto ciò possa scandalizzare qualche nostro amico, che sfumature irrilevanti.

Del resto, tra i valori che sono in gioco nella scelta europea, vi è anche quello della democrazia. E una delle convinzioni di fondo che giustificano l'esistenza del Movimento federalista è quella che la democrazia in Europa ha un avvenire solo in un quadro federale. Ma il principio che fonda la democrazia è quello che il benessere e il progresso della società civile sono promossi al massimo grado dall'alternanza delle parti al potere. E questo riconoscimento implica quello che tutte le parti — tranne naturalmente quelle che si propongono di distruggere la democrazia — hanno diritto di cittadinanza nel sistema politico ed hanno una funzione

positiva da svolgere nel suo ambito. Ciò a sua volta significa che non è dalla prevalenza di una parte sull' altra che dipende il pacifico sviluppo delle forze sociali, ma piuttosto dall' equilibrio tra le parti, come sta a dimostrare la storia della più grande democrazia occidentale, quella britannica.

La verità è che oggi lo Stato nazionale frustra sia i grandi valori liberali dello Stato di diritto, del senso civico, dell' autonomia dal potere, che i grandi valori socialisti del progresso sociale, dell' uguaglianza, dell' emancipazione del proletariato. Del resto le battaglie di destra e di sinistra non hanno un contenuto definito una volta per tutte, ma assumono contenuti, e rilievi di valore, diversi a seconda della situazione storica concreta in cui si svolgono. Ciò che è in gioco nella lotta per l' Europa è l' obiettivo di creare una piattaforma nuova che dia alla destra qualcosa che valga la pena di conservare e alla sinistra concrete prospettive di rinnovamento, cioè che ridia un senso reale ai valori dell' una e dell' altra.

La sola possibilità di fondare teoricamente la negazione di questa conclusione è di negare che oggi in Europa la contraddizione tra dimensione europea dei problemi e dimensione nazionale delle istituzioni sia la contraddizione di fondo. Oppure di affermare che, oltre ad essa, esistano altre contraddizioni altrettanto cruciali che, essendo indipendenti da quella tra nazioni ed Europa, determinano altri fronti e altri schieramenti. Ma nel primo caso si esce dall' ipotesi federalista; e nel secondo si condanna a priori al fallimento la nostra lotta nella misura in cui le si assegnano obiettivi contraddittori, si divide lo schieramento degli alleati e si rafforza quello dei nemici.

Chi vuole rimanere coerentemente nell' ambito dell' ipotesi federalista deve quindi riconoscere che la nostra lotta ha come unico obiettivo strategico la fondazione della Federazione europea.

IV

Veniamo ora al problema dei mezzi. La natura dei mezzi che un movimento rivoluzionario deve impiegare è definita dal carattere peculiare della contraddizione che caratterizza la situazione rivoluzionaria in quanto tale.

Abbiamo visto che i bisogni e i fermenti che si sviluppano nella società civile dalla dialettica delle sue componenti prendono la forma precisa di scelte politiche, e quindi diventano volontà politica, soltanto se e nella misura in cui sono mediate da un assetto istituzionale adeguato. Abbiamo anche visto che ciò che caratterizza una situazione rivoluziona-

ria è il venire meno del rapporto di corrispondenza tra società civile e istituzioni; e che di conseguenza l'obiettivo strategico di ogni autentica impresa rivoluzionaria è quello di realizzare una trasformazione istituzionale che ripristini la corrispondenza su di un piano più elevato.

Ma la realizzazione di questa trasformazione richiede che prenda forma una precisa volontà politica, cioè che il consenso generale implicito per il nuovo assetto istituzionale che si sviluppa spontaneamente nelle situazioni rivoluzionarie diventi consapevole, si determini in una scelta precisa.

La contraddizione sta nel fatto che, se un generico stato d'animo diffuso diventa volontà politica soltanto in presenza di istituzioni adeguate, la volontà politica che è necessario sprigionare per realizzare la trasformazione istituzionale presuppone, per nascere, l'esistenza di quelle stesse istituzioni per la cui creazione essa è necessaria.

Potrebbe sembrare una contraddizione assoluta se le grandi rivoluzioni del passato — e la nostra stessa esperienza — non stessero a dimostrarci che nella storia c'è posto anche per l'irruzione della libertà. Rimane comunque essenziale tenerne presenti i termini perché, senza prenderne coscienza, nessuna strategia rivoluzionaria può avere successo.

Tentiamo quindi, alla luce di tutto ciò, di identificare la specifica «logica della situazione» nella quale si trova ad agire un Movimento che si propone di realizzare una trasformazione del quadro istituzionale, confrontandola con quella in cui normalmente agiscono i partiti.

La situazione nella quale un partito che agisce in un quadro istituzionale definito deve elaborare la sua strategia presenta due costanti. La prima è costituita dal fatto che, nella misura in cui non mette in discussione il quadro di lotta politica — che riflette, come abbiamo visto, i valori della vita sociale sui quali vi è generale consenso — esso si pone come interprete di istanze conflittuali, cioè che riguardano interessi e valori di una parte dell'elettorato in contrapposizione ad interessi e valori di un'altra parte. La seconda è costituita dal fatto che le istituzioni esistenti — attraverso il meccanismo elettorale — consentono di trasformare immediatamente in potere il consenso di cui il partito dispone.

Ne consegue che, nella strategia di un partito, *esiste una larga coincidenza tra il momento del reclutamento delle forze e quello del loro impiego*. La strategia elettorale di un partito si risolve cioè nel tentativo di allargare il più possibile la propria base di consenso nell'elettorato, diffondendo al massimo, e rendendo attraenti per il più grande numero di elettori, i propri «contenuti». Raggiunto questo obiettivo, il resto viene da sé, perché il consenso si trasforma immediatamente in voti, e i voti in

potere. Si ha, in un certo senso, identificazione di strategia e propaganda.

Le costanti della situazione in cui deve elaborare la sua strategia un Movimento che si propone la creazione di un quadro di lotta politica nuovo sono opposte alle precedenti. In primo luogo, come abbiamo visto, una battaglia in vista di una trasformazione istituzionale — nella misura in cui sia storicamente giustificata — presuppone l' esistenza di un consenso pressoché generale — anche se soltanto virtuale — per l' obiettivo che si vuole raggiungere. In secondo luogo, la natura stessa della lotta rivoluzionaria — in quanto non si colloca nelle istituzioni esistenti, ma fuori dalle istituzioni esistenti — non consente a chi la conduce di disporre di un meccanismo preesistente che trasformi il consenso in potere, cioè che lo trasformi da virtuale in effettivo. Ne consegue che, nella strategia di un Movimento che si proponga di realizzare una trasformazione dell' assetto istituzionale, *esiste una radicale separazione tra il momento del reclutamento delle forze e quello del loro impiego.*

Il problema del reclutamento delle forze infatti non si pone come problema dell' estensione dell' area del consenso, ma come problema del reclutamento dei militanti, cioè di un numero ristretto di uomini capaci di percepire i termini reali dell' alternativa storica di fondo senza la mediazione di istituzioni adeguate e quindi di assumersi la responsabilità di giocare il ruolo che nei momenti rivoluzionari è riservato alla libertà.

E' facile vedere come questo problema si ponga in termini radicalmente diversi da quelli in cui si pone per un partito che, da un lato, si presenta come il naturale interprete di alcune delle istanze che sono fatte emergere spontaneamente dal quadro di lotta esistente e, dall' altro, è in grado di offrire ai suoi attivisti la prospettiva di una normale carriera e la speranza di acquisire posizioni di potere, cioè dispone di un sistema di incentivi che sono il naturale prodotto dell' assetto istituzionale nel quale agisce.

Un Movimento rivoluzionario non dispone di alcuno di questi incentivi, proprio in quanto il suo scopo è quello di superare l' assetto istituzionale che li genera. Esso deve quindi attivare, per reclutare i suoi militanti, le motivazioni autonome della personalità individuale, cioè le motivazioni culturali e morali. Ciò può accadere soltanto attraverso la comprensione del carattere storicamente decisivo del fronte sul quale il Movimento è schierato e della natura di pseudoalternative delle scelte che il quadro di lotta esistente fa emergere. Questo risultato non si ottiene con la propaganda politica, bensì attraverso una approfondita elaborazione culturale che sappia rendere visibili le forze storiche profonde che agiscono nella società e demistificare i falsi obiettivi messi in vista da un

assetto istituzionale che è entrato in conflitto con esse.

Totalmente diversi sono i termini in cui si pone il problema dell'impiego delle forze. Anche in questo contesto non si tratta di estendere genericamente l'area del consenso — perché il consenso, quantomeno virtuale, è già acquisito —, ma di creare un meccanismo che consenta di trasformare il consenso da virtuale in effettivo, cioè di trasformarlo in potere.

Sulla base di questi elementi possiamo individuare le due condizioni necessarie perché si possa dare una via d'uscita dalla contraddizione di fondo che caratterizza ogni situazione rivoluzionaria. La prima è la manifestazione di un fatto di libertà cioè il venire ad esistenza di un gruppo — necessariamente esiguo — che sappia tenere in piedi l'alternativa rivoluzionaria ed esprimere — anche contro l'assetto istituzionale esistente — quel minimo di volontà politica necessario per avviare il processo.

La seconda è l'attuazione del metodo che Albertini ha chiamato *gradualismo politico-istituzionale*. Esso consiste nel tentativo di creare istituzioni intermedie, per cui sia sufficiente all'inizio mobilitare un minimo di volontà politica, e che a loro volta agiscano da moltiplicatori di questa volontà, inserendo progressivamente l'alternativa rivoluzionaria nell'equilibrio politico, fino a farne il fronte sul quale si schierino tutte le forze sul campo.

Tutte le azioni dei federalisti dall'inizio della loro storia — dal Congresso del popolo europeo, al Censimento, alla campagna per le elezioni unilaterali del Parlamento europeo, al «Piano Spinelli», alla campagna attualmente in corso — si spiegano e vanno giudicate esclusivamente in questa prospettiva.

V

Veniamo infine al concetto di «popolo europeo». La crisi che stanno vivendo gli Stati europei dalla fine della seconda guerra mondiale è una crisi di comunità. Essa quindi non coinvolge soltanto il regime, ma lo Stato in quanto tale. Ciò significa che è entrato in crisi lo strato più profondo del consenso che lega la società civile alle istituzioni; quello strato che non viene messo in discussione neppure nelle crisi di regime. Questo legame definisce l'entità «popolo».

Dove c'è Stato c'è popolo. E dove c'è Stato in crisi c'è popolo in crisi. Ora, nella misura in cui accettiamo l'assioma — che è alla base del federalismo — che la frontiera che separa la barbarie dalla civiltà è quella

che separa la guerra dalla pace, e che c'è pace soltanto là dove c'è Stato, ne consegue che la solidarietà che fa di un popolo un popolo è il legame che fonda ogni altro lealismo e fa della lotta politica una fonte di valori anziché una insensata guerra civile.

Ciò significa che, anche quando i conflitti all'interno di un sistema politico diventano drammatici e investono lo stesso regime, se la comunità non è messa in discussione, la spaccatura che divide la società non è mai totale, non intacca le radici ultime della convivenza, ma si manifesta nel quadro di una solidarietà più profonda, che è data per scontata ma che non è meno forte per il fatto di essere implicita.

Dire quindi, per esempio, che nell'Ottocento esisteva un popolo francese non vuol dire negare la realtà della lotta di classe in Francia. Ma significa che, al di là della terminologia internazionalistica di una parte del movimento operaio, la lotta di classe si svolgeva sul fondamento della comune coscienza di appartenere ad un'unica comunità politica esclusiva. Questa coscienza poté rimanere in una certa misura implicita fintantoché il quadro francese non fu messo in discussione dall'evolversi dell'equilibrio europeo, cioè fintantoché il conflitto tra le classi rimase compatibile con il consenso per il quadro di lotta. Ma divenne esplicita e prevalse sul conflitto di classe non appena l'incombere della prima guerra mondiale rese inconciliabili i due atteggiamenti.

E' vero che questo consenso di fondo ha sempre presentato nella storia un aspetto ideologico che, a partire dalla rivoluzione francese, si è manifestato nella forma dell'idea di nazione. Esso non è mai stato quindi completamente autonomo e razionale, cioè completamente consenso. Perciò l'entità «popolo», come si presenta oggi nella storia, corrisponde solo parzialmente al suo concetto, non è completamente popolo, così come non è completamente Stato lo Stato — che ne è insieme l'espressione e il fondamento — nella misura in cui continua a presentare un aspetto di potere. La realtà adeguata al concetto si manifesterà soltanto quando — con la fine della divisione del mondo in nazioni antagonistiche — il potere e l'ideologia che lo giustifica scompariranno dai rapporti tra gli uomini. Il solo Stato adeguato al concetto sarà la Federazione mondiale, e il solo popolo adeguato al concetto sarà il genere umano organizzato politicamente nella Federazione mondiale.

Ma oggi siamo lontani da questa meta. Perciò dobbiamo scontare il distacco della realtà dal concetto e l'ambiguità delle parole che li denotano entrambi. Ciò che comunque è rilevante per noi è che l'ideologia è il risultato di un compromesso tra le esigenze del potere e quelle della realtà sociale. Essa cioè si manifesta soltanto dove la realtà sociale ne crea

le condizioni di possibilità. Ciò significa che ogni popolo storico — al di qua della sua rappresentazione ideologica nella mente dei suoi membri — corrisponde comunque ad una sfera definita e reale di interdipendenza tra i rapporti umani, e quindi ad un ambito di solidarietà effettiva, che rimane pur sempre il solo fondamento sulla base del quale il conflitto tra classi, ceti, gruppi e individui è in grado di sprigionare valori sociali.

La lotta federalista si fonda sulla presa di coscienza che in Europa occidentale lo Stato nazionale come comunità politica esclusiva è entrato in crisi, e che quindi i legami che individuavano i popoli nazionali si stanno dissolvendo, producendo la crisi di tutti i valori sociali e la degenerazione della vita politica; ma che d'altro lato si sta manifestando — anche se per ora in forme virtuali — un consenso generale per la fondazione della Federazione europea. Un nuovo popolo sta nascendo, e compito dei federalisti è quello di trasformare la sua esistenza da virtuale in consapevole. Per questo la strategia della lotta per l'Europa non può prescindere dal concetto di *popolo federale europeo in formazione* come protagonista del processo e interlocutore dell'avanguardia federalista.

Le implicazioni di questa conclusione per quanto riguarda l'identificazione delle forze politiche alle quali la strategia federalista si deve riferire è immediata. Esse sono tutte quelle che rappresentano, nelle sue varie componenti, il popolo federale europeo in formazione — seppure con le distorsioni determinate dal quadro nazionale di lotta — e il cui destino è quello di ridare respiro e vigore, nel quadro europeo, alla dialettica tra i valori che hanno fatto la grandezza della storia d'Europa: cioè tutte le forze dell'arco democratico. Il nemico strategico è soltanto il fascismo, cioè la sola forza che è alimentata dalla permanenza del quadro nazionale ed è destinata ad essere definitivamente estirpata con il suo superamento.

VI

Ciò che in realtà sta alla radice dell'incapacità di comprendere i termini cruciali della strategia della lotta per l'Europa è l'incapacità di uscire dal quadro nazionale.

Si tratta di un'incapacità che trova la sua spiegazione nella natura della situazione rivoluzionaria. Quella federalista è la sola battaglia progressiva che si possa condurre oggi in Europa. Ma l'assetto istituzionale esistente non è fatto per far emergere l'alternativa tra nazioni ed Europa come scelta politica, e quindi per costringere le forze politiche a schierarsi su questo fronte. La stessa dialettica progresso-conservazione

viene confinata dal linguaggio della politica nazionale al quadro nazionale, e quindi falsata come tutti i valori. I federalisti quindi, in quanto sono schierati su di un fronte diverso da quello sul quale sono impegnate le forze politiche nazionali, sfuggono alle classificazioni consolidate, non hanno una collocazione riconosciuta nel panorama politico. Essi non sono riconosciuti come forze di progresso perché riconoscerli come tali significherebbe per le forze politiche nazionali riconoscere quello della lotta per l' Europa come il fronte storicamente decisivo del nostro tempo, e quindi riconoscere sé stesse, nella misura in cui non si portano sul terreno europeo, come reazionarie. Ma in politica, come nella vita quotidiana, si percepisce soltanto ciò che si capisce. Ciò spiega il fatto che tanto spesso la presenza politica dei federalisti viene registrata e poi subito dimenticata nel mondo politico, e non viene neppure registrata in quello giornalistico che, trovandosi in un posto di osservazione meno favorevole ed essendo, nella media, di qualità intellettuale e morale assai inferiore, tende ad ingigantire i vizi del primo.

Rimane il fatto che impegnarsi nella lotta per l' Europa ha un senso soltanto in quanto si postuli la possibilità di portare il fronte della politica interna e quello della politica europea a coincidere. La crisi di un assetto istituzionale che caratterizza le fasi rivoluzionarie implica la crisi degli schieramenti che esso determina. E la strategia dei federalisti ha appunto lo scopo di portare le forze politiche nazionali a schierarsi sul fronte della lotta per l' Europa.

Ma quando questo obiettivo sarà raggiunto, la battaglia sarà vinta. Prima di quel momento il fronte europeo sarà destinato a comparire a tratti nell' orizzonte della politica quotidiana per essere di nuovo obliato dalle scelte nazionali; e quella dei federalisti sarà quindi condannata ad essere, fino al momento della decisione, una presenza ambigua, una smagliatura più che una componente dell' equilibrio politico.

E' proprio questa ambiguità, questa mancanza del conforto del riconoscimento che è vissuta da qualcuno come crisi di identità. Costoro non hanno l' autonomia necessaria per rifiutare le opzioni che emergono dal quadro di lotta esistente, nella consapevolezza che solo in questo modo i grandi valori politici e sociali della civiltà europea possono essere recuperati. Così essi si lasciano risucchiare dalle false alternative nazionali, nella speranza di trovare una tranquillizzante collocazione nell' equilibrio politico, e quindi un' identità riconosciuta.

I «contenuti» che si accusa la linea politica del Movimento di non recepire sono in realtà i contenuti della lotta politica nazionale. La nostra impresa potrà avere successo soltanto nella misura in cui — nella fedeltà

alla linea autonomistica del federalismo — sapremo continuare a non recepirli.

NOTA

(1) Nel seguito dello scritto parlerò in genere, per brevità, di «istituzioni». Ma il termine viene usato per denotare le istituzioni politiche, nel significato precisato nel testo, e non va quindi inteso nell'accezione più comprensiva che denota qualunque tipo di comportamento sociale consolidato.