

**La sfida europea
Lezione magistrale in occasione
della laurea *honoris causa* in Scienze politiche
dell'Università di Padova**

Altiero Spinelli

Mi sono chiesto quale fosse il modo migliore per me di esprimere all'Università di Padova il mio ringraziamento per la laurea *ad honorem* che essa ha voluto conferirmi. Mi sono detto che se avete compiuto questo gesto non è stato per premiare in qualche modo la mia azione europea, perché il premio dell'azione in genere e dell'azione politica in particolare può consistere solo nel fatto che essa riesce a incidere nella realtà creando qualcosa su cui quelli che verranno dopo possano costruire ulteriormente. Ma questo riconoscimento non si può avere che a cose fatte, e le cose per cui mi sto battendo sono ancora, per così dire, in *proelio ancipite*. Non saprei proprio dire se termineranno con una vittoria di pietra o con una sconfitta di sabbia.

Immagino quindi che abbiate voluto sottolineare – voi, uomini di studio di questo antico e glorioso centro di studi – che la mia azione è stata sempre accompagnata da una meditazione. E che a questa meditazione abbiate voluto dare un riconoscimento.

Se così stanno le cose, il mio ringraziamento consisterà nell'offrirvi una descrizione dei termini nei quali, giunto quasi alla fine della mia vita, riassumo provvisoriamente le meditazioni con le quali ho accompagnato e accompagno la mia azione nella speranza che esse possano essere di qualche utilità a quelli fra voi che stanno studiando o si accingono a studiare il tema dell'unità europea.

Con i primi di maggio nel 1945 comincia per l'Europa un capitolo assai diverso da quelli precedenti della sua lunga storia.

Se si eccettuano la penisola iberica, le isole britanniche, Svezia, Finlandia e Svizzera, tutti i poteri statali erano stati frantumati o menavano una vita spettrale. Alle rovine politico-amministrative si aggiungevano quelle economico-sociali, ma queste ultime non avrebbero potuto essere affrontate se in qualche modo non si fossero rimesse in piedi istituzioni statali, nell'ambito delle

quali gli uomini potessero ricominciare a formare il tessuto della società umana.

Nell'affrontare il compito della ricostruzione del potere statale, gli europei e le due superpotenze – le quali occupavano militarmente tutta l'Europa – hanno perseguito e continuano a perseguire la realizzazione di diversi modelli di potere. Poiché queste esperienze si intrecciano continuamente e una loro descrizione cronachistica confonderebbe più che chiarire le idee, conviene forse tracciare separatamente il processo di realizzazione di ciascuna di esse.

Il primo modello è stato quello della restaurazione degli Stati nazionali sovrani. Questo modello è stato per secoli dapprima inconsapevolmente creato, poi consapevolmente perseguito solo dai Paesi della fascia atlantica – in modo quasi paradigmatico dalla Francia – mentre il resto dell'Europa latina, germanica e slava, certo conosceva e sperimentava i problemi delle peculiarità nazionali e dell'organizzazione del potere, ma a lungo non ha mirato all'identificazione fra Nazione e Stato, si è anzi sforzata di inquadrare Comuni, Principati, Nazioni in sistemi imperiali multinazionali, eredi quello asburgico dell'impero romano d'Occidente, quello ottomano dell'impero romano d'Oriente, quello zarista aspirante a essere la Terza Roma.

Ma da quando la rivoluzione francese ebbe proclamato sovrana la nazione al posto del re, l'idea dello Stato-Nazione sovrano dilagò presso tutti i popoli d'Europa, compenetrò di sé le idee e i problemi emergenti nella società del tempo – democrazia e autoritarismo, società industriale e contadina, liberalismo e socialismo – profitto di ogni crisi internazionale e interna degli Stati esistenti per corrodere le strutture politiche che non le erano conformi e diventò il principio dominante dell'organizzazione politica in Europa, salvo le anomalie svizzera e belga, nessuna costruzione politica multinazionale ha resistito a questa spinta.

Gli europei dapprima si esaltarono nel realizzare quest'idea politica, mettendone in luce tutti gli aspetti positivi; si impregnarono poi, in modi diversi, degli elementi velenosi contenuti in essa, bevendoli fino alla feccia, fino alle due guerre spietate fra nazioni miranti a sopraffarsi e alla rovina finale di tutto il sistema. Se si eccettuano gli inglesi, che potevano trarre motivi di fierezza verso il loro Stato dalle vicende della Seconda Guerra Mondiale, tutti gli altri europei non potevano non far calare di molto nella scala dei valori il proprio Stato, così orgoglioso ed

esigente, e che li aveva infine abbandonati a se stessi, eclissandosi quasi sempre nella vergogna. Le menti non potevano non aprirsi all'idea di forme politiche diverse da quelle dello Stato-Nazione sovrano.

Eppure quando si è trattato di ricostruire, gli europei non hanno saputo lì per lì far nulla di meglio che ripetere la precedente strutturazione in Stati nazionali sovrani.

Le ragioni di queste restaurazioni sono evidenti. Quantunque gli Stati-Nazione fossero creazioni relativamente recenti per quasi tutte le nazioni, tuttavia erano organizzazioni assai forti, assai penetrate nelle coscienze e nei costumi dei cittadini. Il lavaggio dei cervelli in senso nazionale era stato in tutta Europa profondo. Tutti erano ormai abituati a obbedire a leggi e a governi nazionali, a volere politiche nazionali, a pensare in termini nazionali. Restaurando gli Stati nazionali, partiti, comunità locali, cittadini si muovevano su terreno noto, applicavano costumi e leggi note. Parlavano un linguaggio politico noto.

Stati Uniti e Unione Sovietica, che pure erano spinti, come vedremo, dalla forza delle cose verso altri modelli, non si opposero a queste restaurazioni e le favorirono.

L'unica eccezione a questo atteggiamento di benevola accettazione delle tendenze dei Paesi occupati, è stata la Germania. In linea di principio nessuno negava alla nazione tedesca il diritto di avere anch'essa la sua unità statale. In realtà assai forte era la diffidenza verso uno Stato tedesco sovrano; la Germania era ora dominata in parte dagli americani, in parte dai russi, e nessuno dei due occupanti era disposto a lasciare i tedeschi arbitri di decidere da che parte mettersi. Ne risultò che i tedeschi – ultimi fra le grandi nazioni europee ad aver raggiunto con violenza la propria unità – hanno dovuto rinunziarvi e si sono trovati divisi in quattro corpi politici (Repubblica Federale, Repubblica Democratica, Austria, Berlino). I primi tre hanno progressivamente recuperato quasi per intero la sovranità, ma tutti e quattro hanno dovuto accettare statuti internazionali speciali, la cui logica è al di fuori del modello della sovranità nazionale.

Se si seguono dibattiti, lotte politiche, organizzazioni di partiti, attività governative in Europa, si scorge che tempo, energie, interesse, sono ovunque dedicati, in modo preminente, ai problemi interni ed esterni di dimensione nazionale e oggi, nel mezzo della crisi politica ed economica che dilaga nel mondo, quanta opinione pubblica e quanti statisti pensano in Europa

che ormai senza far più troppe concessioni alle esperienze diverse iniziate nel dopoguerra, bisognerebbe assumere in pieno le conseguenze di queste restaurazioni e tornare a politiche economiche, diplomatiche, militari con obiettivo e dimensione nazionale, che cioè bisognerebbe tornare al nazionalismo della prima metà del secolo.

Si potrebbe pensare, e molti pensano, a destra e a sinistra, fra le vecchie e fra le nuove generazioni, che la storia europea sia del tutto rientrata nell'alveo tradizionale, che per il bene e per il male essa continuerà a essere l'Europa degli Stati, come diceva De Gaulle, il più grande degli statisti partigiani di questa restaurazione, correggendo gelidamente e correttamente la retorica espressione «Europa delle patrie», messa in giro dal suo Primo Ministro Debrè.

In realtà, però, questi Stati hanno tutti, per così dire, un'esistenza dimidiata. Parallelamente alla ricostruzione del potere statale interno, occorre infatti restaurare il sistema del potere esterno, dal quale dipendevano momenti fondamentali della vita dei vari popoli, quali la difesa, la moneta, le relazioni internazionali, le diffidenze e tensioni, le solidarietà e alleanze. La logica del modello nazionale era che ogni Stato si accingesse a provvedere da sé – nella realtà e non solo nelle gesticolazioni e nell'oratoria – alla determinazione di queste politiche. Se ciò fosse avvenuto l'Europa sarebbe tornata esattamente al sistema del concerto europeo e degli antagonismi che avevano provocato il disastro delle due guerre mondiali.

Ma le nazioni europee non rimasero questa volta abbandonate a loro stesse. Unione Sovietica e Stati Uniti non avevano progettato la conquista dell'Europa; erano stati attirati nel conflitto dalla *hybris* nazi-fascista e alla fine si erano ritrovati padroni di tutta l'Europa. Dopo alcune esitazioni, alcuni tentativi di gestire insieme queste nuove conquiste, accadde quel che era inevitabile che accadesse: da alleati si trasformarono in rivali; ciascuno temette che se avesse abbandonato la presa sulla zona d'Europa da esso controllata, l'avversario vi avrebbe esteso la sua influenza e decisero di sovrapporre al modello delle restaurazioni degli Stati nazionali sovrani i due modelli di dominio imperiale. A scanso di equivoci sottolineo che qui il termine «impero» – o egemonia, che ne è l'esatta traduzione in greco – significa un sistema di relazioni fra Stati nel quale uno di essi, perché forte, assume di fatto, quale che ne sia la forma costituzionale,

la responsabilità di gestire alcuni affari politici rilevanti degli altri. Un sistema imperiale può essere profondo o superficiale, in fase di formazione, di consolidamento o di declino, ma esso esiste sempre e solo nella misura in cui c'è questa forma di gestione di alcuni affari pubblici.

Questi due nuovi imperi non avevano molto in comune con gli imperi coloniali fondati da alcune potenze europee oltremare, basati sulla concezione razzista della superiorità dell'uomo bianco e su uno sfrenato sfruttamento delle popolazioni e risorse conquistate. Gli imperi coloniali erano rimasti miracolosamente in piedi alla fine della guerra, ma la loro fine era segnata e nel giro di non molti anni si dissolsero. Nello stesso tempo però l'Europa è diventata essa stessa nel suo insieme oggetto dei due nuovi domini imperiali americano e sovietico.

Fra i due sistemi ci sono tratti comuni. In primo luogo entrambe queste potenze avevano tradizionalmente una forte componente missionaria nella loro politica estera. Non che ogni loro atto abbia avuto una componente ideologica e un obiettivo missionario; ma in entrambi i Paesi c'era, e non si è ancora oggi del tutto spenta, una diffusa convinzione che i valori della propria comunità sono un modello per l'intera umanità e che esse hanno perciò un tal quale dovere etico-politico di promuovere rispettivamente democrazia e dittatura del partito comunista, capitalismo e comunismo, ovunque la loro influenza si estenda. Se gli europei fossero rimasti abbandonati a se stessi, ci sarebbe stato uno *show down* fra democratici e comunisti, poiché entrambi avevano partecipato alla lotta contro il nazismo, e intendevano naturalmente trarre frutto dalla sua caduta. Qua e là avrebbero prevalso ora gli uni ora gli altri. Invece in tutta la zona sovietica il fatto che abbiano prevalso i comunisti e in tutta la zona americana i democratici, non può essere spiegato che con il decisivo condizionamento esercitato dalle due potenze imperiali – ciascuna a modo suo – nelle proprie zone d'influenza.

Un secondo tratto comune ai due imperi è che essi si sono fin dall'inizio basati su una concezione militare che non era più la difesa nazionale tradizionale degli Stati europei, ma la difesa del complesso dei Paesi euro-americani e rispettivamente euro-sovietici. In entrambi i casi l'organizzazione militare è stata assunta in misura del tutto preponderante dalla superpotenza, e gli Stati europei a essa collegati non hanno avuto che un rango di ausiliari. Analoghe erano state – *mutatis mutandis* – le orga-

nizzazioni militari dell'impero romano, e dell'impero inglese in India.

Al di là di questi due tratti comuni, i due imperi sono assai diversi.

L'impero sovietico è rimasto fondato tutto e solo sulla schiacciante potenza militare e sul vincolo ideologico di tutti i partiti comunisti verso quello sovietico.

Dal punto di vista economico, l'URSS, povera, ulteriormente impoverita dalla guerra, molto autarchica, non aveva inizialmente nulla da dare ai Paesi dell'Europa orientale. Anzi, convinta della priorità assoluta della propria ricostruzione, non ha esitato a imporre a tutti i Paesi della sua zona termini di scambio pesantemente favorevoli a essa.

Ma il momento fondamentale dell'influenza sovietica non è stato questo elementare sfruttamento, di tipo coloniale, bensì l'aver dovunque non solo favorito la creazione di dittature del partito comunista, ma anche imposto l'adozione del modello stalinista di costruzione del socialismo: nazionalizzazione completa delle imprese industriali, programmazione centralizzata, priorità della costruzione di industrie pesanti rispetto al soddisfacimento dei bisogni privati, tendenza all'autosufficienza per ogni singolo Stato.

L'unico Paese socialista europeo che si è sottratto alla presa imperiale dell'URSS, sviluppando un'esperienza socialista, diversa è stato la Jugoslavia. Ma la Jugoslavia – si noti – era stata tenuta fuori dalla ripartizione dell'Europa in zone di influenza.

Quando con la destalinizzazione e tutto quel che ne è seguito, il potere ideologico sovietico si è enormemente indebolito, ciò ha avuto gravi conseguenze per l'impero sovietico. Esigenze di liberalizzazione politica ed economica si sono fatte sentire in URSS, e ancor più vigorose in tutti i Paesi dell'Europa orientale. Qua e là ci sono state rivolte popolari, dirette insieme contro la dittatura del partito e contro la rigida pianificazione statale.

L'obbligo di ripetere il modello economico sovietico è stato sentito ovunque come un peso insopportabile ed è stato attenuato per dar luogo alla ricerca di modelli meno rigidi, più attenti alla domanda dei consumatori, più aperti verso il commercio estero. Se l'URSS avesse avuto essa stessa un forte sviluppo riformatore, si sarebbero probabilmente trovate nuove forme di integrazione transnazionale diverse da quella ideologico-militare che teneva insieme l'impero. Ma lo slancio riforma-

tore in URSS si è presto inaridito, la burocrazia di partito ha ripreso il potere con fermezza, ha effettuato nel sistema imperiale quel minimo di innovazioni necessarie per farlo uscire dalla crisi della destalinizzazione, ma non è stata capace di aprire vere alternative.

L'URSS ha accettato che i singoli Stati cercassero e sperimentassero modelli economici non del tutto uguali a quello sovietico, limitandosi a chiedere un grado elevato di interdipendenza commerciale fra essi e l'URSS. A tale scopo si è cercato di sviluppare il COMECON. L'URSS ha anche accettato di mettere fine alla esosità degli iniziali termini di scambio, con il paradossale risultato di diventare rispetto a quasi tutta l'Europa orientale non già l'economia guida, ma l'economia più primitiva che fornisce soprattutto materie prime, nonché di vedere i Paesi europei orientali sempre più desiderosi di commerciare con l'Occidente.

Ogni volta che l'URSS ha sentito che il processo di liberalizzazione toccava i limiti della sicurezza militare e dell'integrità ideologica del sistema, non ha esitato. È intervenuta, ha rimesso al potere uomini e gruppi di cui si fidava, confermando così che i pilastri del suo impero sono quello militare e quello ideologico. In realtà la forza militare sovietica è, e resterà nel futuro, prevedibile, un dato permanente dell'equilibrio mondiale, cioè un fattore di immobilità, perché l'equilibrio nucleare fra le due superpotenze è quel che in fisica meccanica si chiama «equilibrio stabile», che se è momentaneamente perso tende a ricostituirsi e non a rompersi del tutto. Ne deriva che il sistema imperiale dell'Europa orientale continuerà a oscillare fra rivolte nazionali contro regimi politici ed economici imposti dalla potenza egemone e loro restaurazioni imposte da Mosca.

Questo è il punto cui è giunta oggi la riorganizzazione del potere politico in Europa orientale: un sistema rigido e fragile, dotato di grandi probabilità di ricostituirsi senza cambiamenti sostanziali dopo ogni rottura finché non c'è un cambiamento politico e istituzionale forte nella potenza egemone, e di grandi probabilità di cambiamenti improvvisi e forti se un tale cambiamento centrale ha luogo.

In Europa occidentale gli Stati Uniti hanno potuto giocare molte più carte.

Il quadro politico ed economico promosso da loro fu quello della democrazia politica e di un'economia capitalista aperta e

dinamica. Ciò riuscì loro tanto più facilmente in quanto, essendo usciti dalla guerra come il Paese più ricco del mondo, dotato di risorse e forze produttive potenziate, non ebbero bisogno, a differenza dell'URSS, di percepire tributi dall'Europa, ma poterono senza difficoltà assumersi il compito di aiutarla in modo efficace nella ricostruzione economica e politica.

Il principale pilastro del sistema imperiale americano in Europa è costituito dal sistema militare atlantico, nel quale le forze armate americane, soprattutto nucleari, costituiscono il nerbo, mentre gli europei forniscono forze armate ausiliarie. La strategia essenziale – cioè quella nucleare – è elaborata a Washington, mentre alla NATO si studiano, apparentemente come in una tavola rotonda, soprattutto le conseguenze e le varianti locali di tale strategia.

Se si pensa che la possibilità di evitare un conflitto mondiale e di mantenere localizzato e subalterno qualsiasi conflitto periferico, dipende oggi e continuerà a dipendere ancora per molto dall'equilibrio mondiale fra la potenza americana e quella sovietica, e che in questo equilibrio i pesi decisivi sono costituiti dai due sistemi militari del Patto di Varsavia e della NATO, si può comprendere quanto siano numerose e vigorose le forze interessate ovunque a mantenere in vita queste due strutture militari, e quanto poco senso abbia la richiesta dell'abolizione dei blocchi, cioè l'estensione all'Europa del caos dei conflitti locali difficilmente controllabili che è oggi caratteristico di altre parti del mondo.

All'inizio della ricostruzione militare, gli Stati Uniti avevano accettato l'ipotesi di un'unione militare europea nel quadro della comune difesa atlantica, cioè l'ipotesi di una *partnership* piuttosto che di un'egemonia. Ma quando gli europei si dimostrarono incapaci di realizzare esercito comune e comunità politica, gli americani procedettero senza esitare alla ricostituzione dell'esercito tedesco e al suo inserimento come forza ausiliare, accanto alle altre forze ausiliarie nel sistema difensivo atlantico egemonizzato da loro. I gradi di autonomia formale degli ausiliari nazionali europei sono differenti, poiché vanno dalle forze armate tedesche completamente integrate nella NATO e persino sprovviste di un proprio Stato maggiore, a quelle francesi che sono addirittura nell'alleanza, fuori della NATO. Tali varianti sono caratteristiche di ogni sistema imperiale in formazione. Ma basta pensare che la *force de frappe* francese così pre-

tenziosamente autonoma dipende per il suo possibile uso da informazioni che può ricevere solo dall'Early Warning System gestito dagli americani della NATO, per comprendere i limiti reali di certe autonomie militari nazionali in Europa.

Il secondo pilastro è costituito dal dollaro, che si è imposto come moneta del commercio internazionale, quindi anche del commercio internazionale europeo. Il dollaro si è rivelato tuttavia uno strumento di dominio a doppio taglio e perciò meno forte di quel che si credeva essendo nello stesso tempo uno strumento di politica economica interna americana e uno di politica monetaria mondiale, ed essendo questo secondo aspetto continuamente negletto per permettere questa o quella politica monetaria peculiarmente americana, l'irritazione europea contro le incertezze e i danni che ne derivano è forte e crescente.

Un terzo pilastro dell'impero americano è costituito dalla posizione dominante che in alcuni campi, e soprattutto in quelli delle industrie tecnologicamente più avanzate, sono venute acquistandosi alcune grandissime compagnie multinazionali americane. Il loro influsso, spesso non soltanto economico, talvolta è convergente con quello del Governo americano, talvolta lo ignora, ma è pur sempre influenza della potenza americana, la quale non si riduce a quella del governo.

Il quarto pilastro è costituito dal fatto che l'America ha anche avuto uno sviluppo culturale, scientifico e umanistico che penetra ormai di sé tutta la cultura europea occidentale.

Tutto ciò spiega come l'influenza imperiale americana sia assai più pervasiva in Europa occidentale di quella sovietica in Europa orientale, e che il sistema sia perciò assai più capace di riconoscere notevoli sfere di indipendenza ai Paesi europei che ne fanno parte.

Parallelamente alla maggiore consistenza dell'impero americano, c'è infatti anche una maggiore possibilità di criticarlo e di cercare vie alternative che non passino attraverso rivolte. La natura liberale del sistema politico euro-americano ha fatto sì che l'idea stessa dello sviluppo imperiale abbia potuto e possa essere contestata sull'una e sull'altra sponda dell'Atlantico, e che sia possibile la ricerca di uno sviluppo alternativo.

L'atteggiamento americano verso l'Europa è rimasto a lungo oscillante dal 1945 a oggi fra l'assunzione delle responsabilità imperiali e l'idea che questo predominio dovrebbe invece essere transitorio, trasformandosi progressivamente in una *partnership*

fra Stati Uniti e un'Europa unita. Il Governo americano si è talora limitato a simpatizzare per quest'idea, talora l'ha sostenuta a fondo, talora ha avuto soprassalti di diffidenza, e comunque con il passar degli anni l'interesse per questa ipotesi è venuto affievolendosi ma l'idea della *partnership* ha contribuito a frenare la logica dell'organizzazione imperiale.

Il limite maggiore dell'attuale organizzazione del potere americano in Europa consiste soprattutto nel fatto che essa genera continuamente un senso di frustrazione etico-politica nei Paesi dipendenti. Gli europei occidentali sono in genere consapevoli del loro interesse a una stretta cooperazione economica, diplomatica e militare con gli Stati Uniti, ma si rendono anche conto che non sempre e non necessariamente i punti di vista e gli interessi delle due parti coincidono. Negli ultimi anni queste differenze sono apparse in numerosi punti: nella politica monetaria, nel modo diverso di dosare lo strumento del negoziato diplomatico e quello del riarmo nei rapporti con l'Unione Sovietica, nella politica del Medio Oriente, nel modo di impostare la politica nord-sud. Si tratta di dissensi fra alleati e non fra avversari, ma pur sempre di dissensi si tratta, e gli europei si rendono conto che la difficoltà della ricerca di accordi soddisfacenti è dovuta al fatto di dipendere per la propria difesa e per la propria organizzazione monetaria dagli Stati Uniti.

Se in molti questa constatazione porta a una rassegnata accettazione di un destino nuovo di satellite per il proprio Paese, se altri oppongono a questa prospettiva la riaffermazione necessariamente donchisciottesca della propria sovranità nazionale, in molti ambienti di tutti i Paesi dell'Europa occidentale si pensa che c'è la possibilità di tentare un altro modello di organizzazione del potere che non sia né quello del ritorno al concerto degli Stati-Nazione sovrani, né quello della dipendenza imperiale, ma quello dell'unità degli europei, fatta dagli europei, per gli europei.

L'idea di un'unificazione sopranazionale non imperiale si è manifestata nell'immediato dopoguerra anche nei Paesi dell'Europa orientale. Ma Mosca si oppose risolutamente a ogni raggruppamento fra quei Paesi, mantenendo fermamente se stessa come unico fattore di unificazione. Il modello dell'unità federale fra varie nazioni rimase limitato fra i Paesi comunisti alle nazioni della Jugoslavia, la quale si era sottratta al dominio del

blocco sovietico, e l'Europa orientale si chiuse a ogni prospettiva del genere.

Il tema dell'unificazione europea divenne per forza di cose sinonimo di unificazione dei Paesi democratici dell'Europa occidentale.

Gli avversari dell'unità europea hanno spesso considerato quest'idea e le sue realizzazioni come uno degli strumenti ideologici e operativi della costruzione imperiale americana. È senz'altro vero che l'atteggiamento americano favorevole all'unità europea abbia facilitato il passaggio dell'uropeismo da tema di propaganda a tema di azione politica. Scarsi sarebbero stati probabilmente gli statisti disposti ad avventurarsi sul sentiero europeista, se il Governo americano, dal cui buon volere i loro Paesi erano nei primi anni cinquanta dipendenti, fosse stato ostile. Ma non bisogna confondere le circostanze che hanno facilitato l'emergere dell'uropeismo con le ragioni profonde del suo apparire sulla scena politica europea. È come se si dicesse che il risorgimento e l'antifascismo non furono che strumenti della politica di Napoleone III e degli alleati.

L'idea che i popoli europei dovrebbero costituire una unica famiglia o comunità nella quale ciascuna nazione dovrebbe poter sviluppare le proprie peculiarità, ma tutte dovrebbero vivere in pace sotto leggi comuni, è un'idea antica, che si aggira come uno spettro in Europa praticamente dalla caduta dell'impero romano. Ma se lo spettro ha frequentato poeti, profeti, avventurieri, ideologi, esso è stato a lungo ignorato da politici e statisti, i quali hanno operato nel senso esattamente opposto, specie nel XIX e nella prima metà del XX secolo, quando si è andata costituendo l'Europa degli Stati-Nazione, dei nazionalismi e delle due guerre mondiali.

Solo durante il crollo di questo sistema si è cominciato a pensare che l'unità europea avrebbe dovuto essere non già un ideale da realizzare in un lontano e imprecisato avvenire, ma un obiettivo cui mirare alla fine stessa della guerra, quando si sarebbero dovuti affrontare i compiti della ricostruzione.

La convivenza pacifica e civile fra la Germania e gli altri popoli europei, che non sarebbe stata possibile né assoggettando agli altri il popolo tedesco, né restaurando la pericolosa sovranità della nazione tedesca; la ricostruzione economica, che avrebbe dovuto mettere fine ai rovinosi nazionalismi economici del passato; la solidarietà fra le rinascenti democrazie europee divenute

consapevoli della loro interdipendenza: tutto ciò contribuiva a far progettare modelli di organizzazione di un potere europeo che conciliasse le autonomie nazionali con la messa in comune di alcune fondamentali politiche.

Fin dall'inizio, ancora durante il conflitto, appaiono tre modelli diversi di europeismo, essi hanno in comune l'idea di un'unità che sia fatta dagli europei e crei un'Europa differente da quella dei nazionalismi, ma sono notevolmente differenti tanto per la soluzione che propongono quanto per le loro radici politico-culturali.

Per alcuni statisti, la cui esperienza politica fondamentale era quella dello Stato-Nazione sovrano, ma che il corso degli eventi aveva reso ben consapevoli dei pericoli e dei limiti di una semplice restaurazione nazionale, l'unificazione europea doveva essere essenzialmente una confederazione, cioè una lega di Stati, i quali avrebbero conservato ciascuno la propria sovranità, ma che in ben determinati campi di sarebbero impegnati a svolgere la stessa politica, definendola e adottandola in consessi di rappresentanti dei rispettivi governi. Churchill e De Gaulle sono stati i più prestigiosi rappresentanti di questa visione, ma essa è assai largamente diffusa soprattutto negli ambienti diplomatici; ed è di facile accettazione, perché esige un minimo sforzo immaginativo e creativo per essere realizzata, non essendo altro che la formalizzazione dei rapporti che normalmente si stabiliscono fra Stati sovrani che si propongono di essere amici.

Il secondo modello europeista è stato quello funzionalista. Esso è maturato nella mente di chi aveva fatto la grande esperienza amministrativa di quelle agenzie specializzate cui gli alleati durante la prima e la Seconda Guerra Mondiale avevano delegato l'amministrazione di alcuni grandi affari di interesse comune (ripartizione delle materie prime, sostegno delle monete, comando militare unificato). Jean Monnet, che era stato a capo di alcune di queste agenzie, intuì che questo metodo avrebbe potuto essere applicato anche per scopi di solidarietà pacifica. Per amministrare nell'interesse comune il mercato del carbone, dell'acciaio, o l'energia nucleare, o un esercito comune, o un'unione doganale, i singoli Stati avrebbero dovuto delegare a un'amministrazione comune, distinta da quelle nazionali, alcuni aspetti delle loro sovranità amministrative, pur mantenendo le loro sovranità politiche.

Il pensiero segreto del grande amministratore Monnet era che

alla lunga la burocrazia sarebbe stata più forte della politica, e che dall'amministrazione europea di precisi interessi concreti sarebbe emersa un giorno in qualche modo la sovrastruttura politica europea.

Il funzionalismo era qualcosa di più complesso e di più innovatore del confederalismo, ma era pur sempre qualcosa di noto all'esperienza politica europea.

Il terzo modello europeista è quello federalista. Era stato formulato fra le due guerre mondiali con notevole chiarezza da vari pensatori politici europei di ispirazione per lo più liberale, che si ponevano il problema di come salvare i vecchi Stati liberali dall'ondata minacciosa del nazionalismo. Non è difficile rintracciare la loro influenza su coloro che avrebbero ripreso questa bandiera durante e dopo la Seconda Guerra Mondiale. Ma questa seconda generazione di federalisti si distingueva dalla prima perché era impiantata nell'*humus* del radicalismo democratico che animava tanta parte della resistenza, e si poneva il problema, alquanto diverso, di come ricostruire politicamente un'Europa distrutta e sommersa da quell'ondata. Il modello federalista propone di conservare e rispettare la sovranità degli Stati nazionali in tutte le materie che hanno dimensioni e significato nazionali, ma di trasferire a un governo europeo – democraticamente controllato da un Parlamento europeo, e operante in conformità a leggi europee – la sovranità nei campi della politica estera, militare, economica e della protezione dei diritti fondamentali dell'uomo. Un vero Stato federale dovrebbe nascere, parallelo agli Stati membri, ciascuno essendo sovrano nell'ambito delle proprie competenze. Si trattava di un modello che aveva dato prova della sua efficienza negli Stati Uniti, in Svizzera e in alcuni altri Paesi, e che era di assai facile comprensibilità astratta, ma di assai ardua comprensibilità politica.

Fuorché in Svizzera e, parzialmente, in Germania, il pensiero federalista era estraneo alla cultura politica, alle consuetudini, al linguaggio politico corrente degli statisti, dei partiti, dei politologi d'Europa. Era assai facile dire che si era per gli Stati Uniti d'Europa, ma non appena si doveva scendere a precisare una qualche azione politica mirante a realizzare quell'obiettivo, le lingue balbettavano, le menti si offuscavano, le volontà vacillavano, perché si trattava di cosa troppo radicalmente nuova, e perciò non solo seducente ma anche inquietante.

Sotto l'influenza di queste tre correnti sono stati creati e sono

finiti in vicoli ciechi il Consiglio d'Europa e l'OEECE (diventata ora OCSE) continuando a esistere più per la nota difficoltà di sopprimere istituzioni inutili ma esistenti, che per loro intrinseca utilità, mentre alcuni altri tentativi, come la CED e la comunità politica, hanno fatto naufragio prima ancora di essere realizzati. Tuttavia l'uropeismo è riuscito a diventare una realtà politica, un modello operativo accanto ai due altri – nazionali e imperiali – con le tre comunità economiche europee, oggi note come «La Comunità Europea».

La Comunità è un difficile compromesso istituzionale fra le tre forme dell'uropeismo. È essenzialmente una costruzione funzionalista, con delega di alcuni attributi della sovranità amministrativa a una commissione sovranazionale. Ma poiché la complessità della costruzione e la necessità di svilupparla ulteriormente esigeva decisioni e orientamenti continui, la costruzione funzionale è stata resa dipendente da un organo di decisione di tipo confederale: il Consiglio dei Ministri nazionali. Non essendo tuttavia possibile tenere viva una tale costruzione senza darle un minimo di visione – e il federalismo essendo l'unica visione dotata di una logica politica e di un afflato democratico – alle istituzioni confederali e funzionali sono state aggiunte alcune istituzioni di tipo federale. La tutela della priorità del diritto comunitario nascente sul diritto nazionale-antico di ogni singolo Stato membro è stata affidata a una Corte di giustizia distinta da quelle nazionali e del tutto indipendente da esse. La rappresentanza dei cittadini della Comunità – istituzione ineliminabile di qualsiasi costituzione politica moderna – è stata affidata a un Parlamento europeo, dapprima e per 28 anni composto di deputati eletti dai parlamenti nazionali, a partire dal 1979 eletto direttamente dai cittadini.

Il complicato e pesante meccanismo comunitario con queste sue tre anime ha realizzato un insieme di norme e politiche comuni; ha prodotto in alcuni settori dell'economia un non indifferente grado di interdipendenza fra gli Stati membri; ha indotto altri Paesi europei a chiedere di entrare nella Comunità. Di ogni singola realizzazione della Comunità si è fatta, ed è bene che si faccia, una severa analisi, che ne mostri insufficienze ed errori, ma il valore politico positivo dell'insieme della Comunità è dimostrato dal fatto che nei Paesi membri il numero e il peso degli avversari è diminuito, che l'interesse per essa dei Paesi in sviluppo è ovunque assai grande, che tutti i

Paesi dell'Europa orientale ad eccezione dell'URSS vedono con simpatia questa costruzione, che gli ambienti più consapevolmente imperiali dell'America si sono resi conto che l'europèismo non è uno strumento del dominio imperiale, ma ne è l'alternativa e non celano quindi la loro diffidenza verso di esso. Ma il risultato politicamente più importante è stato la mutazione che la Comunità ha generato nella coscienza politica europea. La Comunità è diventata qualcosa di cui l'Europa democratica non riesce più a fare a meno. Tutti sentono che se essa dovesse fallire, cioè essere alla lunga incapace di dare una risposta ai problemi dinnanzi ai quali si trova, il risultato sarebbe disastroso per l'indipendenza, le libertà, il dinamismo economico di ognuno dei suoi Stati.

Eppure, mentre quel che ci si attende dalla Comunità è cresciuto e continua a crescere, la sua capacità d'azione è andata diminuendo. Finché si trattava di tradurre in realtà quel che gli Stati avevano deciso di mettere in comune, e che avevano perciò iscritto nei trattati e delegato alla Commissione, questa ha potuto esercitare la sua sovranità amministrativa e le sue capacità di iniziativa. Realizzati però l'unione doganale, i regolamenti *antitrust*, la politica agricola comune, i primi passi nel campo delle politiche sociali, regionali, della ricerca, dell'aiuto allo sviluppo, la Comunità e gli Stati membri scoprirono che occorrevano ben altre e nuove politiche comuni – monetaria, economica, congiunturale, sociale, regionale, ecologica –, che l'aver lasciato completamente nelle mani degli Stati Uniti la responsabilità della sicurezza e della difesa dell'Europa creava una situazione di crescente malessere e preoccupazioni, che le nuove relazioni mondiali fra nord e sud esigevano una assai più forte e coerente politica di cooperazione.

Il principio funzionale, con le sue deleghe precise, limitate, senza le quali gli organi esecutivi della Comunità non possono agire, non permette alla Commissione di affrontare queste nuove sfide.

Il principio confederale, che fa del Consiglio l'organo di decisione, ha spinto i Governi a potenziare il ruolo di questa istituzione. Il Consiglio ha moltiplicato in modo proteiforme le sue riunioni; ha deciso di occuparsi anche di materie politiche che vanno al di là dei trattati, ha usurpato funzioni della Commissione, ha cercato sempre più spesso accordi intergovernativi anziché deleghe all'istituzione esecutiva comunitaria.

Parallelamente a questa crescente pretesa di governare gli affari comuni dell'Europa, il Consiglio ha però mostrato una crescente incapacità di decidere con coerenza e continuità, come è invece necessario per portare avanti qualsiasi politica di integrazione.

Il metodo confederale, presente nella Comunità, nel suo punto politico centrale, si è rivelato il grande ostacolo allo sviluppo dell'impresa europeista. Un organo composto da sei, poi nove, oggi dieci, presto dodici ministri, esponenti altrettante procedure nazionali distinte di formazione delle decisioni, e tenuti tuttavia a realizzare una politica comune, durevole e coerente, un tale organo è una contraddizione in termini, una mostruosità costituzionale e perciò un centro di impotenza politica.

La possibilità di ridurre l'arroganza impotente del Consiglio non dipende tanto dalla Commissione, come avevano sperato i funzionalisti – perché essa si sente inferiore al Consiglio e da esso politicamente dipendente, e comunque la sua forza è stata da esso già largamente corrosa –, quanto dall'affermarsi degli istituti federali della Comunità.

La corte è riuscita a imporre che la Comunità è un ordinamento giuridico-politico autonomo rispetto agli Stati che la compongono, e che il suo diritto è prioritario. Oltre questo punto essa non può andare. Che la sfera del diritto comunitario si allarghi o si restringa non dipende da essa, ma dall'azione delle istituzioni politiche.

Il Parlamento europeo ha lentamente ma progressivamente esteso anch'esso le sue competenze. In materia di bilancio ha ottenuto alcuni limitati poteri di decisione. Ha ottenuto, sia pure con ritardo, l'elezione diretta dei propri membri da parte dei cittadini della Comunità, dando così l'avvio alla formazione di un popolo europeo dalle molteplici nazioni, ma uno nella sua massima espressione democratica. I 400 eletti, consapevoli dell'accresciuta autorità politica della loro istituzione, inquieti per l'evidente inefficienza del Consiglio e della Commissione, ma prudenti perché nella loro maggioranza nuovi in questa veste di rappresentanti del popolo europeo, hanno diligentemente eseguito per un paio di anni il loro ruolo di consulenti e hanno percepito quanto poco fossero ascoltati, hanno fatto uso dei loro poteri di bilancio per esigere politiche più complesse e più equilibrate e si sono resi conto dello scarso peso di questo loro potere. Hanno proposto al Consiglio un miglioramento

delle relazioni interistituzionali all'interno dei trattati esistenti e hanno constatato l'indifferenza del Consiglio.

Giunto a questo punto, su iniziativa di un gruppo di deputati di varie correnti politiche e di vari Paesi, noto con il nome di «Club Coccodrillo», il PE si è impegnato a preparare un progetto di vera e propria riforma della Comunità, sotto forma di un progetto di trattato-costituzione da sottoporre non già al Consiglio e ai suoi organi diplomatici, ma agli Stati membri direttamente come trattato da ratificare allo scopo di dar vita a una Comunità rinnovata e capace di agire.

Impegnandosi in questa iniziativa, il Parlamento ha preso su di sé la responsabilità di una grossa e lunga battaglia politica, nel corso della quale esso dovrà essere capace in primo luogo di mostrare la volontà di fondare la nuova costituzione sul principio federale, sia pure con i necessari e inevitabili compromessi; in secondo luogo, di profittare del fatto che le forze politiche dovranno necessariamente impegnarsi fra due anni in una nuova campagna elettorale europea per renderle consapevoli della posta in gioco costituita dal nuovo progetto di trattato-costituzione, mettendo così le opinioni pubbliche e i parlamenti nazionali dinanzi alla responsabilità della scelta da fare.

Volendo parafrasare Hegel dirò che fin qui è giunta oggi la coscienza politica dell'Europa nella lunga e complessa ricerca della ricostruzione nel proprio potere politico. A quasi quarant'anni dal crollo della vecchia Europa la scelta definitiva non è ancora compiuta.

Può darsi che gli imperi siano un fenomeno transeunte, che il cammino federale risulti impervio, e che per noi valga la mefistofelica maledizione «guai a te poiché sei un nipote» – «weh dir, dass du ein enkel bist» –, perché sei condannato a restare ancor sempre nel solco tracciato dai tuoi padri anche se sanguinoso e foriero di altre sventure. Il pietoso comportamento della Comunità e in particolare del Governo italiano nella questione delle Falkland vanno esattamente in questo senso.

Può darsi che la contraddizione fra la dimensione dei problemi e quella degli strumenti nazionali di azione imponga, sì, un'unità superiore, ma che la capacità di costruzione politica degli europei sia talmente fiacca che solo vigorosi domini imperiali possano realizzarla. Oscillando fra rivolte o scantonamenti impotenti e assimilazioni umilianti la storia dell'Europa come centro di civiltà autonomo si avvierebbe a spegnersi.

Ma può anche accadere che gli europei siano infine capaci di portare a termine la lunga marcia sul cammino più arduo, perché fondato non sulla pigra ripetizione del passato né sulla altrettanto pigra accettazione del dominio del più forte, ma sulla volontà di rispondere in modo ragionevole e fiero alle sfide dinnanzi alle quali siamo posti, per dare in comune e nella libertà uno slancio creativo nuovo a quello che i nostri antenati ci hanno lasciato in eredità non per conservarlo imbalsamato ma per farlo fruttificare.

Fin qui si può meditare e descrivere. Oltre questo punto l'azione, sempre per sua natura avventurosa e rischiosa, prende il posto della meditazione.