

GABRIELLA PINTO

Ritrovare il sentiero perduto: la strategia federalista

Sperare in una permanenza di armonia tra molti stati indipendenti e slegati sarebbe trascurare il corso uniforme degli avvenimenti umani e andare contro l'esperienza accumulata dal tempo.

A. HAMILTON, *The Federalist*

Se un osservatore neutrale osservasse l'Europa dall'*esterno*, considerando il comportamento dei singoli stati europei di fronte alle grandi crisi dei nostri tempi, avrebbe una nuova conferma di quanto sostenuto da Hamilton: l'irrazionalità e l'inefficacia delle misure adottate dai singoli stati nazionali di fronte alle emergenze genera tensioni pericolose tra gli stessi stati, tensioni che, in un contesto di minore integrazione, potrebbero avere conseguenze drammatiche. Sarebbe soprattutto colpito dalle contraddizioni che esasperano i rapporti tra gli stati.

Vedrebbe, di fronte a flussi migratori epocali, tutti accusare tutti; piccoli paesi di pochi milioni di abitanti non riuscire a bloccare l'afflusso di masse di migranti e tuttavia cercare di impedirne il passaggio e l'uscita verso altri paesi, intrappolandoli nel proprio territorio.

Vedrebbe alla stazione di Bolzano la gendarmeria austriaca svolgere le funzioni di polizia ferroviaria, offendendo la sensibilità del cittadino comune (che accetterebbe invece una Polizia Ferroviaria Europea, se liberamente decisa in una democrazia comunitaria).

Vedrebbe François Hollande che, dopo i fatti di Parigi, reso un omaggio puramente retorico al significato delle conquiste ideali europee, si rifugia ancora una volta nei vecchi miti nazionali, come se il terrorismo fosse un problema francese. L'osservatore sarebbe sorpreso e colpito, in questa vicenda, dalla mancanza di coordinamento tra la polizia belga e francese dando per scontato, come ogni cittadino comune, che,

creando uno spazio di libera circolazione, fossero stati messi in essere strumenti di controllo corrispondenti.

Assisterebbe al dramma della crisi greca, durante la quale le istituzioni europee hanno agito con un mandato politico forte (la Germania era affiancata con decisione da diversi altri paesi), ma in un contesto istituzionale così confuso da far sì che venisse percepita, impropriamente, come uno scontro tra una democrazia (greca) e una tecnocrazia (europea).

Vedrebbe, di fronte ai fuochi della guerra ai confini dell'Unione, iniziative militari scoordinate di singoli paesi, legate a fatti contingenti, non riportabili ad una visione comune di politica estera e di difesa, e pertanto destinati singolarmente all'irrilevanza.

Vedrebbe, nel susseguirsi delle crisi, una generale richiesta all'Europa di fare quello che, di fatto, le si impedisce di fare.

Molto altro potrebbe essere ricordato, ma ciò che conta è la comprensione delle ragioni di tante contraddizioni.

La posizione dei federalisti per un'Assemblea Costituente Europea

La tesi di Altiero Spinelli (uno dei fondatori del Movimento Federalista Europeo) è che, nella dinamica del processo di unificazione, gli Stati nazionali europei sono al tempo stesso strumenti ed ostacoli rispetto alla realizzazione dell'unificazione (essendo esclusa per principio qualsiasi forma di unificazione egemonico-imperiale: vale la pena ricordare che ogni tentativo di unificazione in questa forma è fallito).

Per la situazione storica di crisi strutturale e di impotenza degli stati nazionali, i governi sono spinti obiettivamente ad attuare politiche di unificazione europea, ma, come detentori del potere nazionale, sono spinti, per autoconservazione, a ostacolare il trasferimento irreversibile di una parte sostanziale del loro potere ad un sistema sovranazionale. Questo spiega le oscillazioni e le ambiguità delle classi politiche nazionali che hanno ritardato la realizzazione del progetto fino ai nostri giorni.

L'integrazione funzionalistico-confederale (la scelta fatta fin dall'origine dai governi per conciliare conservazione e cambiamento) ha prodotto in Europa un ibrido istituzionale, con una governance confusa, farraginoso, incomprensibile alla maggior parte dei cittadini europei, che la percepisce come un'insieme di norme prive di coerenza politica. È necessario passare da un sistema di regole comuni ad uno basato su *istituzioni comuni*, che definiscano con chiarezza le competenze degli Stati e dell'Unione e ne determinino il punto di equilibrio.

Ma quale strada percorrere, stante l'ambiguità degli stati? L'impegno di Altiero Spinelli a favore dell'unificazione europea ha avuto come principio guida l'idea dell'*Assemblea Costituente Europea*: la Federazione Europea avrebbe potuto essere realizzata solo se si fosse riusciti ad attivare un processo costituente sul modello della Convenzione di Filadelfia del 1787, che ha portato alla nascita degli Stati Uniti d'America con la prima costituzione federale della storia. Allora fu stabilito il principio della ratifica a maggioranza: la costituzione sarebbe entrata in vigore fra gli stati ratificanti purché si fosse raggiunta la soglia dei due terzi.

I Federalisti Europei ritengono che lo strumento, utilizzato in passato, che più si è avvicinato al modello della Convenzione di Filadelfia sia stata la Convenzione *ad hoc* convocata nel 2001. Dopo il fallimento dei trattati di Amsterdam e di Nizza, incapaci di trovare soluzioni efficaci alle sfide dell'allargamento, i capi di stato e di governo lanciarono un appello per una Convenzione sul futuro dell'Europa incaricata di preparare un "Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa". La Convenzione – formata da 102 membri (rappresentanti degli stati, parlamentari nazionali ed europei, membri della commissione ed altri) e presieduta da Valéry Giscard d'Estaing – completò i suoi lavori in meno di due anni, e le sue conclusioni furono recepite nel trattato di Roma del 2004, nel quale si dichiarava di adottare "una Costituzione per l'Europa". Come il metodo della sua redazione, il risultato di questo tentativo di riforma dell'Unione era diverso dai precedenti: il Trattato Costituzionale era una costituzione nella sua essenza ma un trattato nella sua forma giuridica. Ciò ha consentito che un referendum francese nel maggio 2005 e il successivo referendum olandese, con il prevalere dei no, arrestassero l'intero processo.

Il problema cruciale per i sostenitori della Federazione Europea è ottenere che la creazione delle nuove istituzioni europee sia affidata ad una assemblea formata da rappresentanti dei cittadini europei che, a differenza delle conferenze intergovernative, possa deliberare a maggioranza e far valere la regola della ratifica a maggioranza. Finché prevarrà il principio dell'unanimità nelle ratifiche, cioè il diritto di veto nazionale, non potranno affermarsi scelte compiutamente federali.

Lo spartiacque costituito dal Trattato di Maastricht

È da considerare che sono molte le realtà geopolitiche presenti attualmente nell'Unione, risultato di un allargamento imponente e rapido,

non seguito da una adeguata integrazione. Negli anni trascorsi dalla Convenzione presieduta da Valéry Giscard d'Estaing ad oggi è emerso con chiarezza che non tutti i paesi attualmente parte dell'Unione intendono procedere all'Unione Politica. Negli ultimi decenni, come conseguenza sia delle cooperazioni rafforzate messe in essere da alcuni stati, sia delle deroghe richieste da altri, si è arrivati ad un'Europa che presenta più livelli di integrazione. Per un'Unione Federale, non è realistica la ratifica da parte di tutti i 28 stati dell'Unione: la partecipazione al Nucleo Federale non può essere obbligatoria, né sarebbe auspicabile.

Cruciale al riguardo è stata la firma del Trattato di Maastricht con il quale alcuni stati europei hanno deciso di condividere la sovranità monetaria. È stata fatta una scelta politica precisa e non è un caso che gli stati più euroscettici l'abbiano respinta, ma ugualmente non è un caso che non siano stati in grado di impedirla. Il trattato di Maastricht costituisce uno spartiacque: da allora nessuno stato ha più potuto impedire che alcuni paesi proseguissero su una strada di integrazione maggiore, sia pure con accordi intergovernativi.

L'atteggiamento del Regno Unito contro la "deriva federalista"

Un approfondimento merita l'atteggiamento del Regno Unito verso il processo di integrazione fin dal suo avvio. La storia ci dice che la Gran Bretagna, durante tutto l'arco della sua esistenza, ha sempre cercato di impedire, con le armi e la diplomazia, la nascita di uno stato unitario sul continente. Non le è stato però possibile impedire che, dopo l'esperienza tragica della seconda guerra mondiale, sei paesi liberamente e democraticamente decidessero di avviare un processo di unificazione. Ha tuttavia tentato sistematicamente di impedire che questo avvenisse e, con la forza della sua diplomazia, ha cercato di snaturare il progetto originario a favore di un'Europa intesa unicamente come un'ampia zona di libero scambio. Senza ripercorrere l'intera vicenda basterà ricordare che Tony Blair, nelle sue memorie, dichiara esplicitamente di ritenere uno dei maggiori successi del suo governo l'essere riuscito ad impedire una "deriva federalista" in Europa. È quindi un bene che, con il referendum indetto da Cameron e la sua richiesta di rinegoziazione dei trattati, si faccia chiarezza: i britannici (e con loro altri popoli) non sono obbligati ad un'unione federale se non si sentono di accettarla in questa fase della loro storia.

Va rilevato che, in tutti i suoi tentativi, il Regno Unito ha ottenuto un

successo solo parziale, tanto minore quanto più si è trovato di fronte una volontà politica forte in grado di contrastarli; ma è comunque riuscito a dilatare notevolmente i tempi dell'unificazione.

Vorrei qui ricordare un significativo esempio di scontro politico durante il quale il ruolo dell'Italia fu determinante per contrastare la politica britannica: il Consiglio Europeo di Milano (28-29 giugno 1985). Vi fu in quell'occasione un confronto molto aspro tra la delegazione britannica, che ribadiva lo storico obiettivo di impedire un rafforzamento politico della CEE, e le proposte franco-tedesche che tendevano al risultato opposto. In quell'occasione, Giulio Andreotti (che deteneva la presidenza di turno della CEE), forte del costante consenso delle forze politiche italiane al progetto europeo e sostenuto da un'imponente manifestazione popolare organizzata da tutte le forze federaliste, dichiarò che l'Italia non avrebbe mai accettato un accordo al ribasso. Helmut Kohl presentò un documento che chiedeva la convocazione di una Conferenza Intergovernativa per la riforma dei trattati, che venne accolta a maggioranza. Per Margaret Thatcher fu una sconfitta politica pesante.

Tuttavia, successivamente, durante i lavori della CIG, la delegazione britannica, con l'abilità diplomatica che ben conosciamo, riuscì ad ottenere un compromesso che affossava la speranza di una svolta federalista nel processo di integrazione e ribadiva la bontà della scelta funzionalista.

Analogamente, durante la Convenzione *ad hoc* del 2001, avendo ben compreso la posta politica in gioco, il Regno Unito inviò i suoi diplomatici più esperti per impedire che venisse approvato un testo dal contenuto chiaramente federalista.

L'esperienza storica ci fa prevedere che, anche se dovesse uscire dall'Unione, il Regno Unito cercherà comunque di impedire la nascita di un nucleo federale: in questa fase che precede il referendum e la rinegoziazione della sua appartenenza all'Unione, ha già cominciato a tessere abilmente un'azione diplomatica (vedi la recente dichiarazione congiunta dei due ministri degli esteri Paolo Gentiloni e Philip Hammond su *La Repubblica*, 15 dicembre 2015), che, sfruttando le derive nazionalistiche di alcuni paesi storicamente euroscettici o divenuti tali per le crisi recenti e l'ambiguità di altri, cercherà di far regredire il processo di integrazione, che ritiene già troppo avanzato per la sua visione dell'Europa.

Una vera integrazione politica per un'avanguardia di stati europei disponibili

È dunque venuto il momento della chiarezza: non è più possibile procedere con correttivi parziali e ambigui per garantire un equilibrio tra Stati aderenti ed Unione; troppe le contraddizioni e troppo serio il deficit democratico che si è accumulato nel tempo, deficit più volte segnalato da molti studi e in particolare dalla Corte Costituzionale tedesca.

Gli strumenti giuridici da utilizzare per completare istituzionalmente l'unione sono ormai stati analizzati e spiegati in decine di studi. Il consenso verso questo progetto è tuttora molto diffuso e maggioritario nei cittadini dei paesi fondatori e non solo. L'inadeguatezza degli stati nazionali di fronte alle crisi è evidente. Un insieme di fattori rende le circostanze attuali favorevoli ad una nuova scelta politica chiara, all'interno dell'Eurozona, da parte di un'avanguardia di stati, disposti a procedere sulla via dell'integrazione politica e a firmare un trattato che istituisca una *Costituzione per una Federazione Europea*.

La generale crisi dei partiti politici, che non hanno saputo organizzarsi a livello europeo, ha l'effetto di rendere deboli le proposte di riforma che possano emergere all'interno del Parlamento Europeo, per quanto legittimato dalla sua elezione diretta. Il 14 febbraio 1984 il Parlamento ha approvato, a larga maggioranza, un Progetto di Trattato di Unione Europea, ma da allora nessun'altra proposta forte è stata elaborata in quella sede.

Nella situazione di stallo in cui ci troviamo, la Francia (ripiegata sul suo illusorio sciovinismo) e la Germania (frenata dalle accuse di egemonia) non riescono a prendere una forte iniziativa politica. L'Italia, fin dall'inizio indispensabile per un equilibrato processo di unificazione, dopo un ventennio di sostanziale assenza di una politica europea, ha perso molto peso all'interno dell'Unione, e cerca adesso di riacquistare una posizione di rilievo alternando rivendicazioni di autonomia con appelli di fatto velleitari.

L'assenza di una visione globale e lungimirante caratterizza le conferenze intergovernative dei capi di stato e di governo, i quali, esausti e spesso in preda al panico per le ricorrenti crisi all'interno e ai confini dell'Unione, continuano a cercare prove di forza su obiettivi settoriali, contingenti e quindi deboli.

È quindi evidente che ormai i leader politici non hanno più la forza né gli strumenti per condurre una reale politica europea, timorosi come

sono di proporre al proprio elettorato misure di largo respiro, spesso impopolari di fronte a interessi contingenti e settoriali.

Le forze politiche di ogni schieramento, durante le campagne elettorali, promettono di risolvere problemi epocali ma, una volta conquistato il potere e andate al governo, si rendono conto di non avere i mezzi per farlo e perdono consenso; nonostante ciò non affrontano il nodo della cessione di sovranità.

In questa situazione è poco probabile che qualche leader dell'Eurozona avanzi la proposta indispensabile: convocare una nuova Convenzione per una Costituzione Federale da sottoporre ad un referendum paneuropeo; a meno che esso sia sorretto da un vasto sostegno dell'opinione pubblica, dei partiti, dei movimenti sociali e culturali. L'Italia ha una responsabilità precisa a questo proposito, ma da anni nei programmi dei partiti italiani non si trova traccia di un impegno a favore del progetto europeo né di un semplice dibattito sul tema della riforma istituzionale dell'Unione.

Sebbene il progetto europeo sia un "progetto della ragione", per essere realizzato ha bisogno di una base ideale forte e condivisa. Il progetto è nato dopo le rovine della seconda guerra mondiale sul valore della pace, e questa è ormai acquisita all'interno dell'Unione; ma il mondo si è trasformato e gli equilibri mondiali si sono così modificati da rendere ancora più necessaria un'Europa Unita, capace di difendere i valori della sua civiltà: pace, solidarietà, rispetto della persona...

In un mondo globalizzato in modo disordinato e gravido di potenziali conflitti, una responsabilità peculiare spetta ai cristiani, in qualunque partito e in qualunque sede essi siano presenti: i cristiani possono testimoniare la ricerca del "bene comune" e, nel loro agire politico, la ricerca degli strumenti per realizzarlo. L'impressione è che, negli anni recenti, vuoi perché si siano sentiti minoritari, vuoi perché abbiano ravvisato nelle istituzioni europee una deriva che tende a non riconoscere i valori su cui l'Europa si è fondata, essi non abbiano sostenuto questo progetto con la forza che sarebbe stata necessaria.

Oggi, con l'Europa ad un bivio della sua storia, ogni uomo di buona volontà, ciascuno nel suo ambito di impegno politico o semplicemente pubblico, dovrebbe dare il suo contributo, consapevole che la "finestra storica" favorevole potrebbe in breve chiudersi; gli stati europei andrebbero allora incontro al destino delle città greche e degli stati italiani del cinquecento, perdendo la loro libertà e vedendo sconfitti i loro valori.