

Francesco Rossolillo

Senso della storia e azione politica

I. Il senso della storia

a cura di Giovanni Vigo

Società editrice il Mulino

Il Parlamento europeo.
Significato storico di un'elezione

L'integrazione europea

Le origini del processo

L'integrazione europea come processo di potere, cioè come fatto che entra nell'orizzonte dei governanti e delle forze politiche, e nella speranza delle masse, inizia con la fine della seconda guerra mondiale. Ma l'origine delle contraddizioni che, acuendosi, ne hanno fatto nascere l'esigenza nell'Europa distrutta dalla guerra, risale molto più addietro nel tempo e si può far coincidere con il grande nodo storico della rivoluzione francese. Fu con la rivoluzione francese infatti che fecero irruzione nella storia umana – confuse in un'unica rappresentazione – l'idea di nazione e l'idea di democrazia ed iniziò quindi, per usare un'efficace formula di Albertini, «la storia del manifestarsi della contraddizione tra l'affermazione della democrazia nel quadro nazionale e la sua negazione nel quadro internazionale»¹.

Dal 1789 la storia europea si può leggere interamente in questa chiave.

Con la rivoluzione francese gli uomini, per la prima volta nella storia, trassero consapevolmente le conseguenze politiche della gigantesca trasformazione del modo di produrre, iniziata nel corso del XVIII secolo, che va sotto il nome di rivoluzione industriale. Ciò che rileva ricordare in questa sede è che la rivoluzione industriale è stata, e continua ad essere, un potente fattore di integrazione sociale. Essa iniziò la sua marcia nella cornice di una società che il modo di produrre medievale manteneva dispersa in una miriade di piccole comunità autosufficienti e sostanzialmente

¹ Cfr. Mario Albertini, *Le radici storiche e culturali del federalismo europeo*, in Mario Albertini, Andrea Chiti-Batelli, Giuseppe Petrilli, *Storia del federalismo europeo*, Torino, ERI, 1963, p. 66.

isolate (anche se la religione e la cultura mantenevano vivo un sentimento di comune appartenenza a una comunità europea di civiltà) e divisa verticalmente tra un sottilissimo strato di aristocratici, di ecclesiastici e di intellettuali, detentori del monopolio del potere politico, economico e sociale, e il resto della popolazione, composta non di cittadini ma di sudditi, privi di qualsiasi ruolo attivo nella vita della società civile e dello Stato².

La nascita e l'estensione del modo di produzione industriale determinarono l'abbattimento progressivo delle barriere che mantenevano la società medievale in questo stato di passività e di frammentazione. Strati sempre più ampi della popolazione abbandonavano via via la condizione di materiale inerte del processo storico per assumere – con la loro inserzione nel sistema produttivo – quello di suoi attori consapevoli. Nello stesso tempo, la spinta incessante all'allargamento dei mercati rompeva l'isolamento delle comunità locali e creava sfere di interdipendenza sempre più estese tra uomini di diverse città e di diverse regioni³.

Le due direzioni della spinta integrativa della rivoluzione industriale

La spinta all'integrazione esercitata dal progredire del processo di industrializzazione agiva quindi sia in profondità – alterando la struttura della stratificazione sociale – sia in estensione, ampliando gli ambiti territoriali dei rapporti economici, sociali e culturali tra gli uomini.

È il caso di ricordare brevemente gli effetti di ordine politico che accompagnarono il progredire dell'integrazione nelle due direzioni. La progressiva articolazione in classi di quella che era stata la massa passiva e subalterna dei sudditi degli Stati medievali, e la loro successiva inserzione, in ruoli di crescente responsabilità, nel tessuto della società civile e dello Stato, non avvenne con un processo lineare, bensì attraverso una serie di soprassalti. Di mano in mano che

² V. il *Projet de Manifeste*, elaborato dalla corrente di «Autonomia federalista» in vista del X Congresso del Mfe sopranazionale di Montreux e pubblicato in «Le Fédéraliste», IV (1962), n. 4.

³ Cfr. Ludwig Dehio, *Gleichgewicht oder Hegemonie*, Scherpe, Krefeld, 1948 (trad. it. *Equilibrio o egemonia*, Brescia, La Morcelliana, 1954).

l'avanzata della rivoluzione industriale rendeva necessaria la partecipazione al processo produttivo – sia come produttori che come consumatori – di nuove classi sociali – prima la grande borghesia, poi la media e piccola borghesia, infine il proletariato –, i ceti emergenti andavano prendendo coscienza della loro importanza obiettiva nella vita della società civile. E questa presa di coscienza si esprimeva nella rivendicazione dei diritti civili e politici che costituivano la naturale contropartita delle loro nuove responsabilità.

Essi chiedevano di partecipare all'esercizio del potere, chiedevano che lo Stato, che era sempre appartenuto a una esigua minoranza, diventasse lo Stato di tutti. Ma le loro rivendicazioni si scontravano di volta in volta con i privilegi delle classi al potere e con la loro tenace volontà di conservarli. È per questo che, a partire dalla rivoluzione francese, all'andamento lineare dell'evoluzione del modo di produrre fa riscontro l'andamento sussultorio della storia politica e sociale, il cui tema centrale è quello della lotta di classe. La società civile e la struttura del potere politico progredirono, dal 1789 alla fine dell'Ottocento, attraverso le grandi fiammate della rivoluzione francese, dei moti del 1830, del 1848, del 1870. In esse, le classi emergenti si fecero portatrici, di volta in volta, dei valori del liberalismo, della democrazia e del socialismo, che segnano, per l'Europa e per il mondo, le tappe della storia dell'emancipazione dell'uomo dalla servitù e dall'ingiustizia della società medievale e costituiscono la grande eredità politico-culturale lasciata al mondo dall'Europa nel XIX secolo⁴.

Contemporaneamente, la spinta integrativa, nella sua direzione per così dire «orizzontale», mettendo in contatto tra di loro uomini viventi in regioni lontane, diffondendo l'esigenza di una legislazione uniforme su vasti spazi e di una amministrazione burocratica e razionale, creava le condizioni per la nascita e lo sviluppo dello Stato moderno e di società relativamente omogenee delle dimensioni delle nazioni attuali.

Il sistema europeo degli Stati e la nascita dell'idea di nazione

Peraltro la spinta integrativa della rivoluzione industriale agiva in un quadro internazionale – il sistema europeo degli Stati – mute-

⁴ Cfr. Mario Albertini, *Le radici storiche e culturali del federalismo europeo*, cit.

vole nelle sue configurazioni, ma che presentava una caratteristica permanente: la divisione dell'Europa in Stati sovrani. Arriviamo qui al punto in cui risiede la contraddizione di fondo che costituisce la radice culturale del processo di unificazione europea. Mette conto ricordare brevemente, richiamandoci soprattutto all'opera storiografica di Ludwig Dehio, che la storia del sistema europeo degli Stati, da Carlo V alla seconda guerra mondiale, è stata caratterizzata dalla continua alternanza di fasi di equilibrio e di tentativi egemonici, sempre frustrati dalla coalizione degli Stati minacciati nella loro indipendenza dalla potenza egemone. La guerra – e la sua eventualità – sono state una caratteristica strutturale della storia del continente, e quindi un elemento condizionante dei piani e delle condotte dei governanti europei. Senza la presenza costante dello spettro della guerra non sarebbero nate le istituzioni dell'esercito permanente e dell'accentramento amministrativo – i principali strumenti con i quali fu costruito lo Stato assoluto del XVII e XVIII secolo⁵.

Peraltro, fino a che la rivoluzione industriale non ebbe raggiunto uno stadio relativamente avanzato, fino a che cioè non furono abbattute molte delle barriere che escludevano dalla vita pubblica la stragrande maggioranza della popolazione e isolavano l'una dall'altra le comunità locali, le guerre mantennero un carattere di dispute dinastiche tra monarchi, e non ebbero che un impatto limitato su quelli tra i sudditi che non vi erano direttamente coinvolti in quanto militari, o residenti nelle immediate vicinanze del teatro delle operazioni.

Ma la formazione di ampie sfere di interdipendenza sociale e il collegamento con lo Stato di strati sempre più vasti della popolazione offrirono ai governanti ben altri mezzi per far valere la potenza dello Stato nell'equilibrio europeo. Con la rivoluzione francese, dall'idea che ad essere minacciato dai nemici esterni non era più soltanto il re con la sua dinastia, ma lo Stato di tutti i francesi, nacque l'idea di na-

⁵ Questo aspetto è stato messo in luce in particolare dal filone della storiografia tedesca che ha il suo caposcuola in Leopold von Ranke, che è stato continuato, tra gli altri, da Otto Hintze e Friedrich Meinecke e che ha il suo rappresentante più recente in Ludwig Dehio. Lo studioso italiano che più di ogni altro ha approfondito l'analisi di questa scuola di pensiero è Sergio Pistone. Cfr. di questo autore *Federico Meinecke e la crisi dello Stato nazionale tedesco*, Torino, Giappichelli, 1969; *Politica di potenza e imperialismo*, Milano, Franco Angeli, 1973; *Ludwig Dehio*, Napoli, Guida, 1977; *La Germania e l'unità europea*, Napoli, Guida, 1978.

zione, come mito di una comunità di origini e di destino, unita da un legame di tipo religioso, in nome del quale poteva essere chiesto al cittadino di sacrificare persino la vita. Così la guerra divenne guerra di popolo, di tutto il popolo. È qui che vanno cercate le radici della potenza della Francia napoleonica, protagonista del più colossale tentativo egemonico sull'Europa dopo Carlo V e prima di Hitler⁶.

Lo Stato nazionale contro la democrazia

La crescita del nazionalismo nell'Ottocento fu il riflesso del progressivo irrigidimento dell'equilibrio europeo, che andava facendosi, specie dopo le unificazioni italiana e tedesca, sempre più teso e precario; e a sua volta contribuiva ad acuire la tensione. Contemporaneamente, nella sfera dei valori, l'idea di nazione, che pure era nata come conseguenza della trasformazione del popolo da oggetto in soggetto della storia, rivelava con sempre maggior chiarezza la sua natura antitetica rispetto agli ideali dei movimenti liberale, democratico e socialista.

Convogliando l'immagine di un'umanità divisa in orde nemiche, separate l'una dall'altra dall'insopprimibile diversità delle loro origini biologiche e unite al loro interno da un sacro vincolo di sangue, l'idea di nazione indebolì e rese inconsapevoli i complessi legami che, nella società medievale, univano tra di loro gli uomini in comunità di volta in volta più ristrette o più vaste delle nazioni attuali: le «nazionalità spontanee» – cioè le comunità territoriali fondate sulla comune identità costituita dal dialetto, dai costumi e dal paesaggio – e la «sopranazionalità spontanea», creata dalla religione (la *res publica christiana*) e dalla comunicazione culturale (la repubblica europea dei letterati). Essa tendeva addirittura a negare il legame primordiale costituito dalla consapevolezza degli uomini di appartenere ad un'unica specie⁷.

Ma i messaggi liberale, democratico e socialista – il grande contributo che l'Europa dell'Ottocento ha dato alla storia della ci-

⁶ Cfr. Mario Albertini, *Lo Stato nazionale*, Milano, Giuffrè, 1960; *Idea nazionale e ideali di unità supranazionali in Italia dal 1815 al 1918*, in *Nuove questioni di storia del Risorgimento*, Milano, Marzorati, 1961; *L'idée de nation*, in «*Annales de l'institut international de philosophie politique*», vol. VIII, 1969.

⁷ Cfr. Mario Albertini, *Idea nazionale*, cit.

viltà – dovevano la loro grande forza di emancipazione al fatto di rivolgersi a tutti gli uomini, di riconoscere l'inalienabile dignità della persona umana in quanto tale. Quella stessa cultura europea quindi che li aveva espressi li negava lanciando al mondo il bestiale messaggio nazionale, che affermava la divisione permanente del genere umano in tribù chiuse ed estranee e l'inevitabilità dell'uso della forza nei loro rapporti reciproci.

Essa negava quindi nei rapporti tra gli Stati i valori che affermava nei rapporti tra gli uomini. E così li negava puramente e semplicemente, sia all'interno del proprio discorso, perché ogni valore è tale soltanto in quanto è universale, sia nella sfera dei fatti, dove il primato dell'esigenza di difendere la sopravvivenza dello Stato nel mare tumultuoso dei rapporti internazionali portò gli interessi di potenza – per i quali l'idea di nazione faceva da giustificazione e da schermo – a soffocare in misura sempre crescente i fermenti di emancipazione che si ispiravano ai valori della libertà, della democrazia e della giustizia sociale.

La degenerazione dell'equilibrio europeo. I primi fermenti federalistici

Le cause della degenerazione dell'equilibrio europeo alla fine dell'Ottocento vanno cercate in quella stessa evoluzione del modo di produrre che andava integrando, in profondità e in estensione, le società degli Stati nazionali. L'estensione delle reti di comunicazione, l'evoluzione dei mezzi di trasporto e il perfezionamento tecnico degli armamenti trasformavano incessantemente le concezioni strategiche e tattiche. La guerra diventava potenzialmente sempre più rapida e distruttiva, fino a profilare la minaccia dell'annientamento come conseguenza della sconfitta. Di fronte al carattere totale del pericolo, i governanti europei dovettero preoccuparsi di mettersi in condizione, per fronteggiare la minaccia, di mobilitare in modo rapido e totale le risorse materiali e morali dei loro paesi. Ciò portò alla progressiva accentuazione della struttura accentrata e autoritaria del potere che gli Stati nazionali avevano ereditato dall'era dell'assolutismo⁸.

⁸ Otto Hintze, *Imperialismus und Weltpolitik*, in *Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte*, a cura di Gerhard Oestreich, Göttingen, ultima ed. Vandenhoeck & Ruprecht, 1970. Il saggio è stato

Scomparivano così in Europa anche le ultime tracce di quella sopranazionalità spontanea che era stata, prima della rivoluzione francese, l'espressione e il cemento dell'unità della cultura europea. Ma, d'altro lato, e proprio come conseguenza di ciò, cominciò a farsi strada, in alcuni spiriti isolati, la consapevolezza della necessità di recuperare la dimensione sopranazionale per salvare e approfondire le conquiste della civiltà del continente. E ciò non più in forma spontanea – cosa resa impossibile dal fatto che la stessa nazione si era data una organizzazione politica fondendosi con lo Stato – bensì nella forma organizzata di un potere federale⁹.

Fu così che l'eredità del federalismo kantiano¹⁰ venne raccolta e riferita all'Europa – anche se per lo più in modo confuso e vago a causa dell'immaturità storica del progetto – da filosofi, letterati e scrittori, a cominciare da Saint-Simon, attraverso Victor Hugo, Mazzini, Gioberti, fino al primo Einaudi, e da una serie di piccole e instabili organizzazioni, che incominciarono ad agitare la parola d'ordine degli Stati Uniti d'Europa¹¹.

Il fascismo e le due guerre mondiali

La contraddizione tra lo Stato nazionale e la democrazia divenne crisi acuta e catastrofe storica nei trent'anni che vanno dal 1914 al 1945 con il fascismo e le due guerre mondiali. L'inserzione dei movimenti socialisti negli equilibri politici interni degli Stati

pubblicato in traduzione italiana con il titolo *Imperialismo e politica mondiale* in Sergio Pistone (a cura di), *Politica di potenza e imperialismo*, cit. Ludwig Dehio, *Deutschland und die Weltpolitik im 20. Jahrhundert*, Frankfurt a.M., Fischer Verlag, 1961. V. anche Francesco Rossolillo, *Il fascismo come ultima linea di difesa dello Stato nazionale*, in «Il Federalista», XIX (1977), n. 2.

⁹ Cfr. Mario Albertini, *Idea nazionale*, cit.

¹⁰ Immanuel Kant si può considerare il grande iniziatore della tradizione di pensiero federalista, quantomeno per quanto riguarda l'aspetto di valore del federalismo. Le due opere fondamentali sotto questo profilo sono *Zum ewigen Frieden* (1795) (trad. it. *Per la pace perpetua*) e *Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht* (1784) (trad. it. *Idea di una storia universale dal punto di vista cosmopolitico*).

¹¹ Per una bibliografia dettagliata relativa a questi primi fermenti federalistici cfr. C. Curcio, *Europa, storia di un'idea*, Firenze, Vallecchi, 1958, Roma, 2^a ed. ERI, 1978. V. anche Lucio Levi, *Federalismo e integrazione europea*, Palermo, Palumbo, 1978, pp. 17-55.

europei nei decenni a cavallo dei due secoli, con la diffusione del suffragio universale e la conquista da parte dei lavoratori del diritto allo sciopero e di quello di organizzarsi in sindacato, fu il segno del fatto che la rivoluzione industriale stava esaurendo la sua spinta integrativa in profondità. Con il riconoscimento della legittimità dell'espressione politica e sindacale della classe lavoratrice, si avviava a conclusione la fase nella quale la lotta di classe aveva costituito il dramma centrale della storia politico-sociale del continente. Ciò implicava l'impossibilità che nuovi sussulti rivoluzionari potessero portare, attraverso l'emancipazione di ulteriori strati della popolazione, alla liberazione di nuove forze produttive e ad un rafforzamento della domanda interna capaci di sostenere l'aumento di produttività che era la condizione dell'ulteriore avanzamento della rivoluzione industriale¹².

Ormai la condizione di ogni ulteriore progresso risiedeva nell'estensione spaziale del mercato. Proprio in questa fase il ritardo nello sviluppo economico che l'Europa incominciava ad accusare per la prima volta rispetto agli Stati Uniti tradiva l'insufficienza delle dimensioni dello Stato nazionale a tenere il passo di un processo di industrializzazione che ormai richiedeva, per continuare nella sua marcia, mercati di estensione continentale¹³.

D'altra parte, la creazione di un mercato europeo era impossibile, perché le esigenze strategiche imposte dalla natura dell'equilibrio europeo costringevano gli Stati a mantenere il controllo della produzione e del mercato nazionale con l'arma del protezionismo, chiudendo l'economia in una dimensione artificiosa.

La crisi economica e l'imperialismo furono i risultati di questa impasse. La prima fu la conseguenza diretta dell'andamento imprevedibile e della forte contrazione del commercio internazionale determinati dall'accentuarsi del protezionismo. Il secondo fu il tentativo di superare la contraddizione tra la dimensione del progresso economico e quella dello Stato estendendo il territorio di quest'ultimo, prima con la conquista coloniale, poi con la guerra in Europa.

¹² V. *Introduzione a L'integrazione europea*, a cura di Lucio Levi, Torino, Cooperativa libraria universitaria torinese, 1974, pp. XXVI ss.; Francesco Rossolillo, *Il fascismo*, cit.; Sergio Pistone, *La Germania e l'unità europea*, cit., pp. 16 ss.

¹³ Cfr. Lucio Levi, *Introduzione*, cit., pp. XXVI ss.; Francesco Rossolillo, *Il fascismo*, cit.; Sergio Pistone, *La Germania e l'unità europea*, cit., pp. 16 ss.

E la duplice avventura egemonica tedesca fu l'estremo tentativo dell'Europa degli Stati nazionali di tenere il passo della storia e di frenare la migrazione del potere verso le due potenze laterali di dimensioni continentali – gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica – attraverso l'unificazione imperiale del continente. Il fascismo, dal canto suo, fu l'aspetto interno di una situazione internazionale giunta, a causa dell'exasperazione delle contraddizioni obiettive, ad un livello insostenibile di tensione, e che quindi poteva essere vissuta soltanto in un clima politico di odio, di fanatismo e di paranoia, artificialmente intrattenuto da un regime totalitario.

In questa fase oscura della storia europea quindi si trova già scritto in filigrana il senso della storia successiva. Per questo Einaudi poté definire il nazismo come il tentativo di unire l'Europa con la spada di Satana¹⁴. La sua follia aveva la sua causa diretta nella contraddittorietà del suo progetto: affrontare con lo strumento dello Stato nazionale un problema che, per essere risolto, presupponeva il suo superamento.

Del resto, anche le vicende dell'idea di nazione in questo periodo rivelano l'obiettiva schizofrenia della coscienza fascista. Da un lato, infatti, la prima guerra mondiale e il fascismo segnarono il trionfo del principio nazionale sulle spinte cosmopolitiche e internazionalistiche che sopravvivevano nei movimenti di ispirazione liberale, cristiano-sociale, democratico-radical e socialista. Ma, dall'altro, l'inevitabile sbocco imperialista della politica hitleriana, e quindi la necessità di trovare una formula che fornisse la giustificazione ideologica del dominio tedesco sull'Europa, doveva necessariamente mettere in crisi l'idea di nazione, sostituendola con il brutale mito della razza, non contraddittorio rispetto al progetto della costruzione di un impero multinazionale.

Il momento di massima potenza apparente dello Stato nazionale nella Germania di Hitler è quindi paragonabile a quel momento di disperata vitalità che spesso, negli uomini e negli animali, precede immediatamente l'agonia. E l'acme del nazionalismo segnò anche il momento della sua crisi¹⁵.

¹⁴ *La guerra e l'unità europea*, discorso pronunciato all'Assemblea costituente nella seduta del 29 luglio 1947, pubblicato in Luigi Einaudi, *La guerra e l'unità europea*, Milano, Comunità, 1953, pp. 153 ss.

¹⁵ Cfr. il saggio di Dehio *Deutschland und die Epoche der Weltkriege*, in Ludwig Dehio, *Deutschland*, cit., pp. 9 ss.

Il federalismo tra le due guerre e nella Resistenza

Frattanto, in questa fase buia della storia europea, i confusi fermenti federalistici che erano sempre stati presenti nella storia europea dell'Ottocento si erano andati precisando. Il precipitare della situazione politica rendeva sempre più chiaramente percepibili i termini drammatici della contraddizione tra Stato nazionale e ideali di emancipazione umana. Diventava sempre più difficile per chi volesse vivere con coerenza i propri valori – specialmente in Italia e in Germania – essere insieme buoni democratici e buoni patrioti. È di questo periodo il primo progetto politico – per quanto timido e di breve durata – di unione europea: il Piano Briand. Nel 1923 nasce il primo raggruppamento di una certa consistenza e stabilità sorto con il fine precipuo di promuovere l'unità europea, anche se in forma confederale: la *Paneuropa-Union* fondata da Richard Coudenhove-Kalergi¹⁶. Sono del 1918 i primi scritti federalisti di Luigi Einaudi¹⁷, che conservano ancor oggi immutato il loro valore. Nel 1938 nacque in Gran Bretagna *Federal Union*, un movimento di opinione che si giovò della collaborazione di alcuni dei rappresentanti più lucidi della cultura politica ed economica britannica dell'epoca, come Lord Lothian e Lionel Robbins, ai quali si devono alcuni scritti degni d'essere annoverati tra i classici del pensiero federalista¹⁸.

¹⁶ Per notizie sulla *Paneuropa-Union* v. il saggio di Arduino Agnelli, *Da Coudenhove-Kalergi al piano Briand*, in AA.VV., *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale* (a cura di Sergio Pistone), Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 1975, nonché Andrea Chiti-Batelli, *L'unione politica europea*, cit., pp. 12 ss.

¹⁷ Riprodotti in *La guerra e l'unità europea*, cit.

¹⁸ Tra le opere di Philip H. Kerr, Marquess of Lothian, si ricordi soprattutto *Pacifism is not enough, nor Patriotism either*, Oxford, Clarendon Press, 1935 e il saggio *The Ending of Armageddon*, scritto nel 1939 e pubblicato nell'opera collettiva *Studies in Federal Planning*, London, MacMillan, 1943. Tra quelle di Lionel Robbins, sono di particolare rilievo *Economic Planning and International Order*, London, 1937 (trad. it. *L'economia pianificata e l'ordine internazionale*, Milano, Rizzoli, 1948) e *The Economic Causes of War*, London, MacMillan, 1939 (trad. it. *Le cause economiche della guerra*, Torino, Einaudi, 1944). A proposito di questi autori v. Mario Albertini, *Il federalismo e lo Stato federale. Antologia e definizione*, Milano, Giuffrè, 1963. Per notizie su *Federal Union* cfr. Francesco Rossolillo, *La scuola federalista inglese*, in AA.VV., *L'idea dell'unificazione europea*, cit.

Peraltro, prima che la seconda guerra mondiale riducesse l'Europa ad un cumulo di rovine, la struttura dello Stato nazionale e l'idea di nazione che ne costituiva il fondamento ideologico, anche se profondamente minati dalle loro contraddizioni, rimanevano troppo forti perché l'ideale dell'unificazione politica dell'Europa – che pure era stato definito con grande lucidità da Einaudi e dai federalisti inglesi – potesse diventare progetto politico concreto. Lo stesso Piano Briand, con il suo contraddittorio tentativo di conciliare l'idea dell'unificazione con quella del mantenimento della piena sovranità nazionale è l'eccezione che conferma la regola.

Ma la tendenza ricevette un'accelerazione decisiva dalla guerra. È del 1940 la proposta di unione franco-britannica lanciata da Churchill a Paul Reynaud su iniziativa di Jean Monnet – che prevedeva la creazione di un unico gabinetto di guerra e la fusione dei due Parlamenti¹⁹. Caduto sul nascere questo progetto per il precipitare degli avvenimenti, l'idea di ricostruire l'Europa sulla base di un'unione federale tra le sue nazioni, che allontanasse definitivamente lo spettro della guerra e del fascismo, fu ripresa, in tutta Europa, da numerosi movimenti della Resistenza²⁰. È da questi fermenti che nacquero i Movimenti federalisti, attualmente riuniti in un'unica organizzazione sovranazionale, l'Unione europea dei federalisti (Uef). Due confinati politici italiani, in particolare, Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi, redassero, nel 1941, il *Manifesto di Ventotene*. In esso, per la prima volta, l'unificazione federale dell'Europa viene indicata come un obiettivo politico immediato, che determina una nuova linea di aggregazione e di scontro tra le forze politiche²¹.

«La linea di divisione tra partiti progressisti e partiti reazionari – vi si legge – cade perciò ormai non lungo la linea formale della

¹⁹ A questo proposito è particolarmente importante la lettura del resoconto di uno degli attori principali di questa vicenda: Jean Monnet. V. Jean Monnet, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, pp. 13 ss.

²⁰ V. *Trent'anni di vita del Movimento federalista europeo* (a cura di Lucio Levi e Sergio Pistone), Milano, Franco Angeli, 1973; Andrea Chiti-Batelli, *Il federalismo europeo dalla Resistenza ai Trattati di Roma*, in Mario Albertini, Andrea Chiti-Batelli, Giuseppe Petrilli, *op. cit.*, pp. 125 ss.

²¹ V. A.S. e E.R., *Problemi della Federazione europea*, pubblicato nel 1944, oggi ripubblicato in reprint presso il Centro Stampa del Mfe, Bologna, 1970.

maggiore o minore democrazia, del maggiore o minore socialismo da istituire, ma lungo la sostanziale nuovissima linea che separa quelli che concepiscono come fine essenziale della lotta quello antico, cioè la conquista del potere nazionale – e che faranno, sia pure involontariamente, il gioco delle forze reazionarie lasciando solidificare la lava incandescente delle passioni popolari nel vecchio stampo, e risorgere le vecchie assurdità – e quelli che vedranno come compito centrale la creazione di un solido Stato internazionale, che indirizzeranno verso questo scopo le forze popolari e, anche conquistato il potere nazionale, lo adopereranno in primissima linea come strumento per realizzare l'unità internazionale»²².

Dall'indicazione del primato dell'unificazione federale dell'Europa su qualunque altro obiettivo politico nella fase storica che stava per aprirsi conseguiva quindi la necessità, per chi ne prendeva coscienza, di dedicarvi il proprio impegno politico in via esclusiva, al di sopra delle storiche divisioni ideologiche. Fu da questa presa di coscienza che nacque il Movimento federalista europeo.

La nascita dell'equilibrio mondiale. L'integrazione europea entra nel processo di potere

Il fallimento dell'impresa hitleriana nella seconda guerra mondiale segnò la morte storica del sistema europeo degli Stati. Iniziò un nuovo ciclo, quello del sistema mondiale, dominato da Usa e Urss, nel quale gli Stati europei, nel continente diviso tra le sfere di influenza delle due superpotenze, decadde al rango di satelliti, privi di ogni autonomia di decisione nei rapporti internazionali e strettamente condizionati dall'equilibrio tra Stati Uniti e Unione Sovietica anche nella scelta del loro regime interno. Quegli stessi Stati dalle cui decisioni, fino a pochi anni prima, erano dipese le sorti del mondo, si ritrovavano distrutti e impotenti nell'ordine materiale e privi, nell'ordine ideale, di una prospettiva che consentisse loro di organizzare il consenso dei cittadini per la costruzione di un futuro migliore²³.

²² *Problemi della Federazione europea*, cit., pp. 22-23.

²³ Cfr. le due opere più volte citate di Ludwig Dehio, nonché il pure già citato discorso all'Assemblea costituente di Luigi Einaudi.

Il problema della sicurezza, per gli Stati dell'Europa occidentale, aveva radicalmente cambiato di natura. Non si trattava più, per ognuno di essi, di difendersi dai propri vicini, ma, per tutti insieme, di difendersi, nel quadro dell'Alleanza atlantica e sotto la leadership americana, dalla minaccia proveniente dall'Unione Sovietica. Veniva così sovvertito l'equilibrio di potere grazie al quale lo Stato nazionale aveva potuto affermarsi come modello universale di organizzazione politica dei rapporti tra gli uomini. E veniva per ciò stesso a cadere la base politica del protezionismo. L'economia europea, a lungo costretta nell'innaturale corsetto dei mercati nazionali, tendeva a dilagare al di là dei confini degli Stati e ad acquisire una dimensione continentale.

Fu a questo punto che il problema politico dell'unificazione europea, che fino ad allora si era posto soltanto nella mente di un numero ristretto di uomini chiaroveggenti, come sola possibile soluzione della contraddizione tra i valori espressi dalla civiltà europea e la struttura dello Stato nazionale, entrò nella dimensione del processo di potere. L'estensione degli ambiti di interdipendenza dei rapporti tra gli uomini, determinata dall'ininterrotto procedere della rivoluzione industriale, produsse tra gli Stati europei una *unità di fatto* che si manifestava nell'impossibilità di risolvere un numero crescente di problemi nel quadro nazionale e nella necessità di ricorrere a soluzioni europee. Siamo di fronte al fenomeno della *eclissi di fatto delle sovranità nazionali*²⁴.

Per dare una prima descrizione di questa nuova fase, sui cui avvenimenti torneremo più in dettaglio nei due capitoli successivi, ci serviremo dello schema proposto da Albertini in un suo scritto del 1963²⁵ che, alla luce degli avvenimenti successivi, ha conservato una impressionante attualità. Esso prevede la divisione del processo – fondata sul diverso carattere che sono andati via via assumendo i termini fondamentali che definiscono la natura del problema – in tre fasi, chiamate rispettivamente «psicologica», «economica» e «politica».

²⁴ Cfr. *Projet de Manifeste*, cit.

²⁵ Si tratta di *L'integrazione europea, elementi per un inquadramento storico*, cit.

La fase psicologica

La fase «psicologica» inizia poco dopo la fine della guerra, come risposta alla prima delle grandi impasse che hanno segnato la storia del continente negli ultimi trentacinque anni: l'impossibilità di assicurare nel quadro nazionale la difesa dell'Occidente contro la minaccia proveniente dall'Unione Sovietica. Si trattava di un problema che richiedeva una risposta unitaria, sia sul terreno politico che su quello economico, nel quadro europeo e occidentale sotto la leadership degli Stati Uniti.

Vista a più di tre decenni di distanza, la scelta della collaborazione europea sotto la leadership degli Stati Uniti fatta in quegli anni dai governanti europei può sembrare così obbligata da far dimenticare che il «corso degli eventi» è determinante nella storia soltanto quando vi siano uomini lucidi e coraggiosi che ne sappiano comprendere la direzione e trarne le conseguenze. Ciò è tanto vero che prima che il quadro dei rapporti intereuropei e euro-americani – grazie alla chiaroveggente azione di uomini come Marshall e Monnet – si stabilizzasse con l'entrata in funzione del Piano Marshall, della Nato, dell'Oece, dell'Uef, non mancarono anacronistici tentativi di ripristinare gli schemi del defunto equilibrio europeo, soprattutto in funzione antitedesca. Basti ricordare a questo proposito il Trattato franco-russo del 1944²⁶.

La scelta comunque fu fatta. Ne nacque, con la creazione delle organizzazioni alle quali abbiamo appena fatto riferimento, un quadro caratterizzato da una sostanziale coincidenza tra l'interesse degli Stati Uniti ad avere nell'Europa un alleato forte e un partner commerciale avviato sulla strada della ripresa e le autonome spinte unitarie che si manifestavano nel vecchio continente. La leadership americana quindi, lungi dal presentarsi in termini antitetici rispetto al processo di unificazione europea, ne costituì, in questa fase, un potente fattore di impulso. È proprio all'ombra della leadership americana che poté nascere e radicarsi nell'opinione pubblica la consapevolezza che l'Europa avrebbe potuto re-

²⁶ È interessante a questo proposito la lettura delle memorie del generale de Gaulle. Cfr. Charles de Gaulle, *Mémoires de guerre. Le salut. 1944-46*, Paris, Plon, pp. 75 ss. V. anche A. Fontaine, *Histoire de la guerre froide*, Paris, Fayard, 1965.

cuperare la sua indipendenza e la sua capacità di decidere del proprio destino soltanto attraverso l'unità²⁷.

Il simbolo di questa speranza europea fu il Consiglio d'Europa, un organismo troppo vasto e del tutto privo di poteri, e quindi senza incidenza reale nel processo, ma di grande importanza come punto di riferimento visibile del nuovo sentimento unitario.

La fase economica

La fase «economica» inizia come risposta ad un'altra impasse, determinata dal problema della restituzione alla Germania occidentale della piena sovranità economica e militare. Si scontrarono allora, all'inizio degli anni '50, da un lato, l'obiettivo esigenza – rappresentata dagli Stati Uniti e dalla Gran Bretagna – di poter contare, per la difesa e la ricostruzione dell'Europa, sulle grandi risorse della Germania occidentale – e in particolare sul carbone e l'acciaio della Ruhr e sull'esercito tedesco, smantellato alla fine della guerra – risorse che non potevano essere utilizzate fintanto che essa rimaneva priva della sua sovranità; e, dall'altro, il timore della Francia di veder ricomparire, con il recupero della sovranità dello Stato tedesco, lo spettro della sua egemonia sul continente.

Ne nacque una situazione di stallo che pareva insuperabile. Ma fu proprio la mancanza di vie d'uscita nazionali che suggerì al genio di Jean Monnet l'idea di proporre ai governi europei, con la Ceca prima e con la Ced poi, la creazione di un pool europeo della produzione carbo-siderurgica e di un esercito europeo, gestiti da istituzioni comunitarie. E fu la stessa mancanza di vie d'uscita nazionali ad indurre Schuman e Pleven a far proprie le idee di Monnet, i governi dei Sei a stipulare i due trattati e De Gasperi – su suggerimento di Spinelli – a imporre quelle modifiche al Trattato della Ced che portarono l'Europa alla soglia dell'unificazione politica.

²⁷ V. le citate *Mémoires* di Jean Monnet. Cfr. anche il saggio di Altiero Spinelli, *L'imperialismo americano*, in *Dagli Stati sovrani agli Stati Uniti d'Europa*, Firenze, Le Monnier, 1950, pp. 247 ss. Dello stesso autore v. anche *L'Europa non cade dal cielo*, Bologna, Il Mulino, 1960, pp. 29 ss. Si veda inoltre di Lucio Levi, *Federalismo e integrazione europea*, cit., pp. 57 ss.

Non entriamo qui, se non di sfuggita, nell'analisi della struttura e della funzione delle istituzioni comunitarie, che sarà fatta nel prossimo capitolo. Ciò che comunque è essenziale ricordare è che, malgrado la caduta della Ced – che però, come abbiamo accennato e come si vedrà più in dettaglio nel capitolo successivo e nella parte documentaria, aveva posto, con il progetto della Cep, il problema della Costituente europea –, questi fondamentali episodi hanno fatto emergere, nella storia del processo di integrazione, due decisivi fatti nuovi. Il primo fu la nascita della *piattaforma a sei*, cioè del gruppo di Stati (Francia, Germania, Italia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo) coinvolti più profondamente nel processo unitario e disposti a procedere verso gradi sempre più stretti di integrazione²⁸. Il secondo fu l'elaborazione di un modello istituzionale – articolato in un'Alta Autorità (poi Commissione), in un Consiglio dei ministri, in un'Assemblea parlamentare (i cui membri erano nominati dai parlamenti nazionali, ma dei quali si prevedeva fin dall'inizio l'elezione diretta in una seconda fase) e in una Corte di giustizia – che fu concepito espressamente da Jean Monnet come embrione di una struttura federale e che sarà alla base di tutti gli sviluppi istituzionali successivi, prima nel quadro dei Sei e poi in quello dei Nove²⁹.

Tutto ciò dà la misura dell'importanza della svolta che si operò all'inizio degli anni '50, anche se non si deve dimenticare che, a parte il significato ideale che Jean Monnet aveva loro attribuito, e a parte il ruolo che esse hanno giocato nel perseguimento degli obiettivi della Ceca e del periodo transitorio del Mercato comune, le istituzioni europee non hanno realizzato alcun trasferimento effettivo di sovranità. Esse non sono che l'espressione istituzionalizzata della collaborazione tra Stati che hanno mantenuto intatta la loro sovranità formale. Ciò consente di affermare che, con l'inizio della sua fase «economica», l'integrazione europea ha assunto un carattere *confederale*³⁰.

²⁸ V. Mario Albertini, *L'integrazione europea*, cit.

²⁹ Su tutto questo periodo è essenziale la lettura di Altiero Spinelli, *L'Europa non cade dal cielo*, cit., pp. 57 ss., nonché di Jean Monnet, *Mémoires*, cit., pp. 341 ss.

³⁰ Cfr. Mario Albertini, *L'integrazione europea*, cit.; Lucio Levi, *Federalismo e integrazione europea*, cit., pp. 71 ss.

La fase politica. Ruolo e decadenza dell'egemonia americana

Fu comunque su questo fondamento politico e istituzionale che poté prendere l'avvio il Mercato comune, grazie al quale l'economia europea ha trovato la dimensione adeguata ad uno sviluppo senza precedenti.

È stato proprio il successo del Mercato comune a creare le premesse per il passaggio alla terza fase, quella «politica», la cui natura era già stata anticipata da Albertini nello scritto al quale abbiamo fatto riferimento, quando essa appena stava per profilarsi all'orizzonte, in termini che hanno ricevuto una perfetta conferma dagli avvenimenti successivi.

Per comprendere la natura della nuova svolta del processo è opportuno richiamare il fatto che il quadro politico che aveva reso possibile il compimento delle prime due fasi (quella «psicologica» e quella «economica») era stato quello dell'indiscussa egemonia degli Stati Uniti sull'Europa nella fase della guerra fredda. L'egemonia americana aveva imposto all'Europa una politica estera comune: appunto la guerra fredda; una politica energetica comune, la cui base era il completo controllo americano del mercato delle fonti di energia; una politica monetaria comune, fondata sul dominio del dollaro convertibile. Ma c'è di più. Grazie alla tensione ideologica della guerra fredda, gli Stati Uniti avevano imposto all'Europa anche una politica economica e sociale comune sostenendo ovunque, e in particolare nei sei paesi che costituirono prima la Ceca e poi la Cee, governi fondati su alleanze moderate e sterilizzando all'opposizione le forze di sinistra.

Fu quindi grazie all'omogeneità delle condizioni politiche di base che tra le economie dei Sei si verificò quell'anomalo parallelismo delle congiunture economiche che consentì lo stupefacente successo della Ceca e del periodo transitorio del Mercato comune.

Mentre quindi l'Europa diveniva la prima potenza commerciale del mondo e andava accumulando una parte considerevole della ricchezza mondiale, l'assenza dell'unità politica la manteneva in un ruolo puramente passivo dal punto di vista della politica internazionale. Ed anzi, proprio il fatto che la responsabilità dell'esercizio della leadership sul mondo occidentale continuasse a ricadere esclusivamente sulle spalle degli Stati Uniti logorava la potenza economica di questi ultimi nel momento stesso in cui

consentiva agli europei di impiegare indisturbati tutte le risorse del continente per il loro sviluppo economico.

Si andava creando una situazione nella quale, nell'ambito del mondo occidentale, la distribuzione del potere, e della relativa responsabilità, non coincideva più con la distribuzione della ricchezza, contrariamente a quanto era accaduto fino alla fine degli anni '50. Questo trend è stato alla base dell'involuzione della politica estera americana e della progressiva decadenza della leadership degli Stati Uniti. Paradossalmente l'Europa, giovandosi dell'egemonia americana per far concorrenza al sistema industriale degli Stati Uniti sui mercati mondiali e sullo stesso mercato americano, e quindi per indebolire la potenza economica degli Usa, minava quello che in quegli anni era stato il fondamento stesso della sua prosperità³¹.

Nacque così una serie di tensioni che si manifestarono sia nell'ambito dei rapporti politico-militari, con le difficoltà all'interno dell'Alleanza atlantica, culminate con l'uscita della Francia di de Gaulle dalla Nato nel 1966, sia nell'ambito economico-monetario, con lo strutturale, crescente disavanzo della bilancia dei pagamenti americana e con l'accentuarsi dell'opposizione tra gli interessi commerciali americani e quelli europei, divenuta visibile a tutti in occasione della trattativa del Kennedy-Round³².

La crisi dell'integrazione europea

Alle crescenti difficoltà dell'egemonia americana in Occidente faceva intanto riscontro in Oriente un processo che, pur tra le molte differenze, si presentava come sostanzialmente analogo. La rivolta d'Ungheria, la crisi dei rapporti Russia-Cina e la tragedia cecoslovacca erano gli episodi marcati dell'indebolimento del dominio russo sul mondo comunista³³.

³¹ Cfr. Luigi Vittorio Majocchi, *Le radici internazionali del neo-fascismo*, in *Rapporto sulla violenza fascista in Lombardia*, Roma, Cooperativa scrittori, 1975, pp. XXV ss.; Francesco Rossolillo, *L'Italia e l'Europa nella svolta politica mondiale*, in «L'Unità europea», I (1974), n. 2.

³² V. Alberto Majocchi, *A propos du Kennedy Round*, in «Le Fédéraliste», VI (1964), n. 1.

³³ Cfr. l'editoriale, dovuto a Mario Albertini, dal titolo *La fin de l'équilibre bipolaire*, in «Le Fédéraliste», VI (1964), n. 2.

E questa evoluzione parallela all'interno dei due campi era accompagnata da una progressiva attenuazione della guerra fredda. La distensione fu appunto il risultato dell'impossibilità per le due superpotenze di mantenere contemporaneamente attivi due fronti di tensione: uno all'interno delle loro rispettive sfere di influenza ed uno nei rapporti tra i due blocchi.

Il carattere di fondo dell'equilibrio mondiale si andava così trasformando. E con esso andava sgretolandosi il quadro politico che aveva sorretto lo sviluppo della prima fase del Mercato comune. Fu così che si crearono i presupposti della crisi della Comunità europea.

Già alla fine degli anni '60, l'uscita delle forze di sinistra dal ghetto in cui le aveva confinate la guerra fredda in paesi come la Francia e – soprattutto – l'Italia fu all'origine di una improvvisa ondata di rivendicazioni che deteriorarono la concorrenzialità di molte imprese e scossero la solidità delle monete più fragili. Fin da allora appariva evidente l'incapacità dei governi più deboli, ai quali, nella fase precedente, la solidità del quadro occidentale aveva consentito di mascherare la propria debolezza, di far fronte da soli al deterioramento della situazione economica e sociale³⁴.

Ma il punto critico del processo si ebbe negli anni 1971-1973 con la decisione di Nixon di rendere il dollaro inconvertibile e con il brutale aumento del prezzo del petrolio: eventi che erano dirette conseguenze della crisi della leadership americana – rispettivamente nei settori monetario e del controllo del mercato delle fonti di energia – e dell'incapacità dell'Europa divisa di riempire i vuoti lasciati dagli Stati Uniti e di assumere le responsabilità che le competevano in ragione della sua potenza economica³⁵.

Gli europei si trovavano così confrontati, per la prima volta dalla fine della guerra, con la necessità di fare una politica estera, una politica monetaria, una politica energetica, cioè con una serie di compiti per i quali le istituzioni comunitarie elaborate nella fase precedente – il cui funzionamento veniva nel frattempo ulteriormente appesantito dall'ingresso nella Cee di Gran Bretagna, Danimarca e Irlanda – erano del tutto inadeguate.

³⁴ Cfr. Francesco Rossolillo, *Chi emargina l'Italia?*, in «Milano Federalista», II (1973), n. 15; Luigi Vittorio Majocchi, *Le radici internazionali*, cit.

³⁵ Cfr. Francesco Rossolillo, *L'Italia e l'Europa*, cit.

Il tentativo degli Stati europei di affrontare questi nuovi compiti, cioè, in una parola, di far politica, in ordine sparso misero a nudo le differenze che esistevano tra di loro sotto il profilo della solidità delle istituzioni, della coesione del tessuto sociale, dell'efficienza della pubblica amministrazione, differenze che nella fase precedente l'azione unificante dell'egemonia americana aveva neutralizzato.

Fu così che le congiunture dei paesi economicamente e socialmente più fragili incominciarono a divergere sempre più marcatamente da quelle dei paesi più forti. Le sorti delle monete nazionali, venuto meno il pilastro della convertibilità del dollaro, seguirono le sorti delle congiunture. Il Mercato comune agricolo venne travolto dal disordine monetario. Gli interessi nazionali a breve termine dei Nove incominciarono a non coincidere più in alcuni settori essenziali. E, al momento cruciale della crisi energetica, gli europei, presentatisi disuniti di fronte ai paesi produttori, si piegarono senza resistenza al loro ricatto, consentendo loro di giocare sulla divisione e quindi di approfondirla ulteriormente³⁶.

Risposte alla crisi: il Consiglio europeo e l'elezione diretta

Le possibilità di sopravvivenza del Mercato comune dipendevano dalla capacità degli europei di darsi un quadro politico alternativo in grado di garantire le fondamentali condizioni di stabilità indispensabili per la prosecuzione del processo di integrazione economica. La realtà della crisi si incaricò in questa fase di smascherare il mito del funzionalismo, di scuotere la fiducia – che negli anni '60 era stata pressoché generale – nella capacità del processo di integrazione doganale e agricola di portare, in virtù di un presunto automatismo interno, all'unificazione politica³⁷.

Alcuni governanti si resero allora conto – in termini più o meno espliciti – che il Mercato comune si sarebbe dissolto senza

³⁶ Cfr. Francesco Rossolillo, *ibidem*.

³⁷ V. l'intervento del Presidente del Movimento europeo, Giuseppe Petrilli, in occasione della consegna della «Targa Europa» al Movimento federalista europeo, avvenuta a Roma il 9 febbraio 1974. Il testo dell'intervento è pubblicato in «L'Unità europea», I (1974), n. 1.

un salto di qualità politico, cioè senza un deciso rafforzamento delle sue strutture istituzionali come presupposto indispensabile della possibilità di prendere ed eseguire decisioni unitarie nei settori vitali.

È in questo quadro che maturarono i due più importanti avvenimenti europei di questa fase.

Il primo fu l'istituzionalizzazione dei Vertici dei Capi di governo della Cee sotto il nome di Consiglio europeo, decisa nel Vertice di Parigi del 1974. Fu una scelta nata dalla consapevolezza che il processo di integrazione europea era ormai uscito dai binari della pura e semplice esecuzione dei Trattati di Roma, e che quindi le decisioni che lo riguardavano non potevano più essere affidate ad un organo (il Consiglio dei ministri) in cui i governi nazionali non erano rappresentati al livello della massima responsabilità. Poiché la crisi rendeva le decisioni europee più ardue ed impegnative, in una parola politiche e non tecniche, era necessario che i governi nazionali vi si impegnassero attraverso i loro Capi, se si voleva che esse fossero effettivamente prese ed eseguite. Nasceva così un organo – appunto il Consiglio europeo – non previsto dai Trattati di Roma e quindi formalmente estraneo al congegno istituzionale comunitario – attraverso il quale passeranno tutte le decisioni più importanti che saranno prese nel periodo successivo.

Il secondo fu la decisione di eleggere il Parlamento europeo a suffragio universale diretto, presa in linea di massima al Vertice di Parigi del 1974, resa definitiva dal Consiglio europeo di Roma del 1-2 dicembre 1975 e formalizzata dal Consiglio dei ministri di Bruxelles del 20 settembre 1976.

L'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo fu concepita dai Capi di governo come un'innovazione istituzionale complementare rispetto a quella della creazione del Consiglio europeo e orientata allo stesso fine di rafforzare le istituzioni comunitarie, attraverso l'espressione diretta del consenso popolare. L'istituzione del Consiglio europeo infatti, nella misura in cui voleva rispondere alla necessità di prendere decisioni unitarie di grande rilievo politico e quindi comportava l'assunzione, da parte dei Capi di governo, di importanti responsabilità nei confronti dell'opinione pubblica europea, rendeva necessario che questa potesse far sentire la sua voce, grazie all'elezione diretta, attraverso l'organo che era stato pensato da Jean Monnet e dagli

artefici dei Trattati di Roma come depositario della volontà popolare³⁸.

Ma, al di là delle intenzioni dei Capi di governo, rimane il fatto che l'elezione diretta significa la creazione di un nuovo quadro di confronto tra le forze politiche. Con essa l'Europa esce dal limbo dei temi di politica estera e di economia internazionale – riservati agli specialisti e sottratti al processo di formazione della volontà politica che ha nei partiti i suoi canali specifici – ed entra nel dibattito elettorale. Si colma così via via il distacco tra politica europea e politica nazionale, che già da tempo aveva cessato di esistere nei fatti – e lo dimostra la crisi che stiamo vivendo, nella quale è impossibile separare l'aspetto europeo da quello nazionale – e che, grazie all'elezione, sta per essere superato, se pur faticosamente, anche nella consapevolezza dei partiti.

Conclusione

L'elezione diretta del Parlamento europeo apre grandi prospettive per il futuro dell'Europa. Di esse ci occuperemo nel quarto capitolo. A conclusione di questa parte mette conto di fare ancora soltanto una breve considerazione.

L'integrazione europea non è una vicenda normale della vita degli Stati che vi sono coinvolti, ma il processo del superamento della loro sovranità nel quadro di una unità federale. Il problema che essa pone è il più difficile che si possa trovare a dover affrontare il machiavelliano «fondatore di nuovi ordini»: quello della fondazione di uno Stato nuovo su un'area nuova. Si tratta di un problema incomparabilmente più difficile di quello posto da un mutamento di regime all'interno di uno Stato esistente, nella misura in cui chi lo affronta non può contare su quell'essenziale elemento di continuità costituito dal permanere delle strutture amministrative, monetarie, giudiziarie e militari del regime precedente.

È quindi evidente che quello di un'unificazione di Stati è un problema che non può essere risolto con gli strumenti e le proce-

³⁸ V. per esempio l'articolo del Cancelliere federale tedesco Helmut Schmidt dal titolo *Per una politica della responsabilità. Bilancio provvisorio di una presidenza*, pubblicato in «L'Unità europea», V (1978), n. 57.

ture della politica normale, che sono istituzionalmente adeguati ai problemi della conquista e dell'amministrazione di un potere che esiste, e non a quello della creazione di un potere nuovo.

È per questo che, in tutte le vicende cruciali del processo di integrazione europea negli ultimi trent'anni, sia nello stadio dell'iniziativa che in quello della decisione, si sono attivati protagonisti diversi da quelli del processo decisionale nazionale. L'iniziativa è sempre appartenuta a singoli uomini o a Movimenti non direttamente impegnati nella lotta politica nazionale che, proprio dal fatto di essere avulsi da una dialettica che fa emergere necessariamente soltanto alternative nazionali, hanno tratto la lucidità necessaria per suggerire le soluzioni europee alle impasse che di volta in volta si presentavano. È il caso di Jean Monnet per quanto riguarda la Ceca e la Ced. È il caso di Altiero Spinelli per quanto riguarda il fallito tentativo della Cep. È il caso infine dei Movimenti federalisti per quanto riguarda l'elezione diretta del Parlamento europeo, da essi tenacemente perseguita fin dal 1967.

La decisione, a sua volta, è sempre appartenuta a quelli che Albertini ha chiamato «centri occasionali», creati sotto la pressione degli eventi ogniqualvolta si sono manifestati, nella storia del continente di questo dopoguerra, problemi drammatici che ammettevano soltanto una decisione europea, e formati dalle massime autorità degli Stati coinvolti nel processo, che si sostituivano nella circostanza agli organi istituzionali creati dal processo stesso.

Questo richiamo è essenziale come chiave di lettura della storia dell'integrazione europea. Senza di esso è impossibile rendersi conto del fatto che l'Europa, che è così profondamente legata al destino di ognuno di noi, sia sempre parsa finora così lontana dai meccanismi normali di decisione e dalle preoccupazioni delle classi politiche nazionali³⁹.

³⁹ Cfr. Mario Albertini, *Le problème monétaire et le problème politique européen*, in «Le Fédéraliste», XIV (1972), n. 2. *La fondazione dello Stato europeo*, in «Il Federalista», XIX (1977), n. 1. *La grandezza di Jean Monnet*, in «Il Federalista», XIX (1977), n. 1. V. anche il *Vorwort* del Cancelliere Helmut Schmidt all'edizione tedesca delle *Mémoires* di Jean Monnet, pubblicate con il titolo *Erinnerungen eines Europäers*, München-Wien, Carl Hanser, 1978.