

Francesco Rossolillo

# Senso della storia e azione politica

II. La battaglia per la Federazione europea

a cura di Giovanni Vigo

Società editrice il Mulino

## L'Europa al bivio

L'Europa è alla vigilia di scelte decisive. Nel primo semestre del 1996 inizieranno i lavori della Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato di Maastricht. Il 1° gennaio 1999 avrà luogo, sempre che il Trattato venga rispettato, il passaggio alla terza fase dell'Unione monetaria. Si tratta di due problemi che non possono essere affrontati separatamente, a meno che non si intenda barare sulla riforma delle istituzioni, orientandola, come peraltro alcuni governi vorrebbero, verso un semplice maquillage che lasci intatta la sostanza essenzialmente intergovernativa dell'assetto attuale.

Se si concepisce invece la riforma delle istituzioni dell'Unione come una loro trasformazione in senso democratico e federale, la moneta europea deve esserne parte integrante. Fondare un embrione di Federazione europea significa infatti creare meccanismi decisionali fondati sul controllo parlamentare e liberi dal ricatto del veto; ma significa anche dotare questi meccanismi di parte almeno delle competenze che costituiscono le prerogative essenziali della sovranità. Queste competenze sono il controllo della *borsa* e della *spada*, cioè della moneta e dell'esercito. Non è un caso che, nel corso del processo di unificazione europea, i governi siano giunti prima d'ora una sola volta alla soglia di una riforma globale delle istituzioni europee in senso federale: e ciò è accaduto al tempo della Ced, quando si è posto il problema dell'esercito europeo. Oggi, se è vero che la Conferenza intergovernativa potrebbe fare alcuni passi avanti sul terreno della difesa europea nel quadro della riforma della politica estera e di sicurezza, è anche vero che in questo settore non sono ancora mature decisioni che possano comportare un vero e proprio trasferimento di sovranità. Per contro, la moneta europea, necessaria per il funzionamento del mercato unico e per la stabilizzazione del sistema monetario

internazionale, è possibile in tempi brevi, tanto è vero che la data della sua creazione è stata indicata dal Trattato di Maastricht nel 1° gennaio 1999.

D'altra parte un'Unione monetaria europea non potrebbe funzionare, se non per un periodo breve, senza il consenso democratico dei cittadini. E questo si potrebbe esprimere soltanto attraverso istituzioni europee di natura federale. Una moneta unica richiede una politica di bilancio comune. E questa, quale che sia l'opinione del ministro delle finanze tedesco Waigel, deve essere tale da garantire un minimo di riequilibrio finanziario tra gli Stati membri dell'Unione, e non può essere sostituita dalla convergenza permanente delle politiche di bilancio dei governi nazionali, garantita soltanto dalla loro buona volontà e da meccanismi di controllo multilaterale. In qualunque Unione di Stati esistono sempre economie più forti ed economie più deboli, e lo squilibrio tra le une e le altre tende inevitabilmente a provocare la dissoluzione dell'Unione a meno che non si manifesti, nel quadro di questa e grazie ad istituzioni democratiche comuni, una effettiva solidarietà basata sulla consapevolezza di un interesse generale dell'Unione distinto da quelli particolari dei singoli Stati.

Vero è che la coincidenza degli obiettivi della riforma democratica delle istituzioni dell'Unione e della creazione della moneta unica non significa che essi debbano essere realizzati con un'unica decisione. È anzi probabile che la loro realizzazione avvenga attraverso un processo. Ma ciò che è essenziale tener fermo è che si tratterà di *un solo* processo, e non di due processi distinti, e che, in esso, ogni avanzamento delle trattative sul terreno delle istituzioni sarà legato ad un loro avanzamento sul terreno della moneta, e viceversa.

Un fatto comunque è certo: che ciò che è in gioco nelle decisioni che saranno (o non saranno) prese nel periodo che va dal 1996 al 1998 è la *sovranità*, anche se limitata in un primo tempo alla sola sfera economico-monetaria. E questo significa che si tratta delle decisioni più difficili che un gruppo di governi possa essere chiamato a prendere e i rispettivi parlamenti a ratificare. Sarebbe quindi ingenuo pensare che la decisione-chiave del processo, quella di dare inizio alla terza fase dell'Unione monetaria, possa essere il risultato indolore e quasi automatico dell'adeguamento da parte di un certo numero di governi dell'Unione dei ri-

sultati della loro politica economica e finanziaria ai parametri di convergenza stabiliti dal Trattato di Maastricht. La creazione della moneta europea minaccia interessi imponenti. Essa richiede a breve termine importanti sacrifici di interessi particolari, anche se in vista di una ben maggiore promozione a medio termine dell'interesse generale. E a ciò si deve aggiungere che il meccanismo previsto dal Trattato di Maastricht per la realizzazione dell'Unione monetaria ha un aspetto perverso, in quanto esso prevede che la decisione finale sia preceduta da un periodo preparatorio, che in parte è già trascorso, ma la cui fase più delicata deve ancora iniziare. In questo periodo l'incertezza sull'esito della decisione spinge i mercati a scommettere, con tanto maggiore intensità quanto più la scadenza finale si avvicina, contro le monete più deboli dell'Unione, con il rischio che vengano vanificati in un momento gli sforzi di anni dei rispettivi governi di adeguare lo stato delle loro finanze ai parametri di convergenza.

Per questo l'esito del processo dipenderà esclusivamente dalla circostanza che si manifesti in un numero sufficiente di governi una forte *volontà politica* di fare l'Europa. Ciò non significa mettere in dubbio l'importanza decisiva che avrà l'impegno per la realizzazione dei parametri di convergenza. Poiché i governi, con il Trattato di Maastricht, hanno scelto la strada della convergenza, questa strada deve essere seguita con rigore, e la determinazione dei governi nel farlo dovrà essere considerata a sua volta, nella fase del processo che precederà la decisione finale, come l'unico vero indicatore della sincerità del loro impegno europeo. Qualunque tentativo, da parte di uno o più di essi, di ammorbidire i criteri di Maastricht, o di rinviare la data stabilita per la creazione della moneta unica, avrebbe conseguenze catastrofiche, perché sarebbe interpretato dagli ambienti politici e dai mercati come l'espressione della loro intenzione di uscire dal processo, o addirittura di interromperlo. Ma ciò non toglie che quello imposto dal Trattato di Maastricht sia uno sforzo eccezionale, che i governi dei paesi più deboli si possono imporre perché si tratta di uno sforzo necessario per conseguire un obiettivo preciso e ravvicinato. Se questo obiettivo scomparisse dall'orizzonte, o si allontanasse, la convergenza tra le economie europee non potrebbe essere assicurata da politiche puramente volontaristiche dei governi nazionali. Al contrario, è proprio l'Unione monetaria il solo modo per assicurare la convergenza irreversibile delle economie nazionali, e ne-

garlo significherebbe scambiare il mezzo con il fine. Ne consegue che, una volta giunto il momento della decisione, la creazione della moneta europea e delle istituzioni necessarie per gestirla dipenderà esclusivamente dall'esistenza, in alcuni governi, della determinazione di portare *comunque* a compimento il processo nei tempi previsti dal Trattato.

Questa determinazione si dovrà manifestare inizialmente nel nucleo centrale dell'Unione, quello che coincide con il gruppo dei paesi fondatori (anche se l'Italia potrebbe all'inizio rimanerne esclusa e l'Austria esservi inclusa). Se ciò accadrà, è probabile che gli altri, o molti degli altri, entreranno rapidamente nel processo, quali che siano le procedure attraverso le quali questo si realizzerà. Ma il problema sta nel vedere se in questo primo nucleo la necessaria volontà politica si formerà.

La sola certezza che esiste da questo punto di vista riguarda la ferma volontà del Cancelliere Kohl di realizzare sia la moneta europea che la riforma democratica delle istituzioni dell'Unione senza consentire che i paesi contrari arrestino il processo avvalendosi della regola dell'unanimità. Peraltro non si può dimenticare che, per quanto radicata sia la popolarità di questo grande europeo nel suo paese, l'opinione pubblica tedesca è spaventata dall'idea che, con l'Unione monetaria, il marco sia sostituito da una moneta europea creduta erroneamente più debole e i cittadini tedeschi vengano chiamati a porre rimedio con i propri sacrifici alle inadempienze altrui. Una parte non trascurabile della classe politica tedesca tenta di sfruttare a fini elettorali questi timori chiedendo non solo l'osservanza, ma l'inasprimento dei criteri di convergenza come condizione della creazione della moneta unica, e facendo balenare, qualora un numero sufficiente di paesi non fosse in grado di adeguarvisi nei termini previsti, la prospettiva del rinvio dell'inizio della terza fase. Costoro in realtà non vogliono né la moneta europea né la riforma democratica delle istituzioni dell'Unione, e usano l'inasprimento dei criteri di convergenza come alibi per nascondere le loro vere intenzioni. Essi costituiscono una minaccia reale per la politica del Cancelliere.

Ben più debole appare la posizione della Francia. L'economia francese ha un bisogno assoluto della moneta europea, e la maggior parte degli uomini di governo francesi la sostengono. Tutti sanno che, se la prospettiva della moneta europea si indebolisse,

il franco sarebbe travolto dalla speculazione. È stata la consapevolezza di questa realtà che ha spinto Chirac ad operare un brusco mutamento nella definizione delle priorità del suo governo privilegiando l'obiettivo del rigore finanziario rispetto a quello dell'occupazione. Ma, da una parte, la Francia ha un deficit di bilancio eccessivo e un altissimo tasso di disoccupazione. E, dall'altra, la classe politica francese è fortemente legata all'idea della sovranità nazionale. Esistono quindi tuttora in Francia molte e influenti correnti politiche che sarebbero disposte a rinviare la creazione della moneta unica (cioè ad affossarla) per rendere possibile una politica di bilancio più espansiva, accettando la conseguenza della svalutazione; e che si oppongono a qualsiasi progetto di riforma delle istituzioni di tipo federale in nome della difesa della sovranità nazionale. In verità molti politici francesi non possono negare l'evidenza della necessità di democratizzare le istituzioni dell'Unione, ma tentano di conciliare questa esigenza con il mantenimento della sovranità nazionale sostenendo che la via della democratizzazione è quella del rafforzamento del Consiglio (in quanto formato da ministri nominati nei rispettivi paesi secondo procedure democratiche) e dell'estensione del controllo da parte dei parlamenti nazionali sulle decisioni europee; mentre il deficit democratico dell'Unione risiede proprio nell'eccesso di potere delle istituzioni nazionali e nell'insufficiente, o inesistente, controllo delle istanze decisionali europee da parte dei cittadini europei attraverso i loro rappresentanti riuniti nel Parlamento europeo.

Di fronte a queste diverse posizioni, l'Italia potrebbe giocare un ruolo decisivo. Essa è vicina alla Francia perché la sua economia presenta problemi di natura simile (anche se di dimensioni ben maggiori, quantomeno per quanto riguarda il deficit di bilancio). La sua presenza quindi garantirebbe la Francia contro l'isolamento in un'Unione monetaria dominata dalla Germania. Peraltro, al contrario della Francia, l'Italia ha radicate tradizioni federaliste, che dovrebbero indurre il suo governo a sostenere le posizioni del Cancelliere Kohl. Essa potrebbe quindi essere l'ago della bilancia nelle trattative. Ma per farlo essa dovrebbe recuperare una credibilità perduta, dandosi un governo che si basi, a livello europeo, sul consenso di un larghissimo schieramento di forze e che mostri un vigore ben maggiore di quello che il governo Dini ha finora mostrato nella sua politica di risanamento dei conti

pubblici in vista del loro adeguamento, nei tempi previsti, ai criteri di Maastricht.

Gli ostacoli sulla strada dell'Unione monetaria e della riforma democratica delle istituzioni dell'Unione sono dunque formidabili e difficili da superare. E il tempo a disposizione è breve. Le sfide alle quali l'Europa deve rispondere non aspettano. Esse sono la prospettiva dell'allargamento ai paesi dell'Est e del Sud, che non si può dilazionare per più di qualche anno e che, senza un radicale rafforzamento dell'Unione, la trasformerebbe in una debole ed effimera area di libero scambio; il funzionamento del mercato unico, che richiede una moneta unica, e che è già stato messo a dura prova dalla svalutazione della lira, della sterlina e della peseta; la rinascita dei nazionalismi, che in forme diverse è in atto in tutti i paesi dell'Unione; la stessa sopravvivenza delle istituzioni democratiche, che sono già ovunque in crisi, e che, soprattutto nei paesi in cui esse non sono ancora fondate su tradizioni profondamente radicate, non potranno sopravvivere a lungo in un contesto politico nel quale la mancanza di prospettive di avvenire impoverisce sempre più la politica, trasformandola in un puro gioco di potere e facendole perdere di vista l'obiettivo del bene comune.

Le scadenze della Conferenza intergovernativa e dell'inizio della terza fase dell'Unione monetaria pongono in questi anni l'Europa al centro del dibattito negli Stati membri dell'Unione, e le forze favorevoli all'unità si stanno mobilitando, anche se per ora in misura largamente insufficiente. Se le occasioni della Conferenza intergovernativa e della data del 1° gennaio 1999 dovessero essere mancate, alla speranza e alla mobilitazione subentrerebbero lo scoraggiamento e lo scetticismo. Le forze del nazionalismo riceverebbero un impulso formidabile. Il processo di unificazione europea verrebbe interrotto. Il lavoro di cinquant'anni sarebbe vanificato.

Ma la battaglia è aperta. Il processo di unificazione europea è iniziato nel dopoguerra ed è proseguito nei decenni successivi perché gli Stati nazionali non erano in grado di garantire da soli le condizioni essenziali della loro sicurezza e di una pacifica e ordinata convivenza civile al loro interno. Oggi questa situazione non è mutata, anzi è andata aggravandosi. I grandi problemi irrisolti della pace, dello sviluppo economico e dell'occupazione, della salvaguardia ecologica del territorio, sono reali e minacciosi, e ren-

dono l'Europa più necessaria di quanto non lo sia mai stata. È vero che l'idea di sovranità nazionale, che pur ha perso ormai qualsiasi funzione positiva e qualsiasi legame con i grandi valori politici e sociali, mantiene una grande pesantezza inerziale, che si è accentuata con la fine della guerra fredda e alimenta dovunque la rinascita del nazionalismo. Per questo fare la moneta unica, democratizzare le istituzioni dell'Unione, dotare il suo governo di un bilancio adeguato, iniziare il cammino verso la creazione delle strutture di una politica estera e di sicurezza comuni sono compiti di estrema difficoltà. Ma ciò che rende incerto l'esito del processo è che a questa difficoltà se ne contrappone un'altra, che è quella di non decidere, e di lasciar passare, dopo che cinquant'anni di integrazione hanno portato l'Europa alla soglia dell'unità, le scadenze del 1996-1999 senza aver avviato a soluzione nessuno dei problemi da cui dipende il futuro dell'Europa.

È quindi prevedibile che ci si avvii ad un confronto duro tra le forze dell'unità e quelle della divisione. Si tratta di un confronto che all'inizio sarà confuso, ma i cui termini si chiariranno con il procedere del dibattito e l'aspirazione delle contraddizioni. L'opinione pubblica vi sarà inevitabilmente coinvolta. Le conseguenze di un fallimento dell'impresa europea sulla vita quotidiana dei cittadini incominceranno ad essere comprese. Del resto già ora la percezione dei pericoli che l'Europa sta correndo incomincia a diffondersi e, con l'avvicinarsi degli appuntamenti decisivi, è destinata a farsi sempre più acuta. Qua e là si fa strada la consapevolezza embrionale che la divisione comporta la violazione dei diritti democratici più elementari dei cittadini. Il paradosso dell'Europa, per il quale dove c'è il potere di decidere non c'è la democrazia e dove esistono le istituzioni democratiche il potere di decidere è assente, verrà sempre più avvertito come intollerabile. Si tratta quindi di trasformare quello che oggi è un intenso ma indistinto sentimento di insicurezza in una forte domanda di Europa.

Si è aperta una fase nella quale il contributo di un'avanguardia consapevole, unita e determinata potrà essere decisivo.