

Mario Albertini

Tutti gli scritti

IV. 1962-1964

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

L'Europa degli Stati, l'Europa del Mercato comune e l'Europa del popolo federale europeo

Il tema è molto vasto e complesso. In un breve scritto non si può certamente esaminarlo per intero, ma soltanto presentare qualche aspetto saliente delle questioni fondamentali, scusandosi fin dall'inizio dell'imperfezione di quanto si dirà. Con questa premessa si può cominciare dalla constatazione che l'Europa del Mercato comune – per meglio dire l'Europa della Ceca, della Ceea e della Cee, ossia del carbone-acciaio, dell'energia atomica e dell'integrazione economica – è quella cui ci troviamo di fronte. Si può inquadrarla in breve osservando che essa è caratterizzata dal fatto di avere come contenuto, come competenza, l'economia; come forma, come modo di esercizio di tale competenza, le cosiddette «Comunità europee» ora citate, e come scopo il conseguimento dell'unità politica attraverso l'unificazione economica¹.

¹ È interessante osservare che dopo i successi dell'Europa economica si sono presentate le difficoltà dell'Europa politica. Le difficoltà dei fondamenti della politica agricola, che mettevano in gioco degli interessi immediati, sono state superate senza dar luogo a gravi divisioni politiche tra i governi e, all'interno di ciascuno Stato, tra i partiti. Al contrario, le difficoltà dell'Europa politica hanno creato gravi divisioni fra i governi e fra i partiti che non sono ancora state superate. Questo fatto dovrebbe far riflettere coloro che credono che le difficoltà dell'unificazione europea stiano nel settore dell'economia e non in quello della politica.

Per il resto, ora che il successo del Mercato comune è un fatto acquisito, si constata che la conseguenza dell'aver posto il problema dell'unificazione europea sul piano economico non ha significato – come a torto si sostiene – il rafforzamento dei legami politico-istituzionali, ma l'allargamento della zona di unità economica (Gran Bretagna e anche, in una prospettiva più lontana, Stati Uniti d'America) pagando il prezzo di un allentamento di questi legami politici. Questa conseguenza mostra la reale consistenza dell'opinione secondo la quale il vero mezzo per realizzare l'unità politica è l'unificazione economica e smemta allo stesso tempo un'altra concezione mitica della costruzione dell'Europa, secondo la quale il processo di unificazione europea sarebbe il processo dello

Ho detto «cosiddette» per mettere in evidenza che si tratta soltanto di istituzioni confederali, cioè di «Comunità» sui generis, ben diverse ad esempio dalla comunità francese, o anche da quella lionese. Nessun europeo è infatti cittadino di tali *Comunità*, che non hanno, d'altra parte, alcun potere politico. Lo mostra senz'ombra di dubbio il fatto che non c'è lotta politica diretta per conquistare i loro «esecutivi». Le *Comunità* esistono da molto tempo ma si lotta, come sempre, per i poteri nazionali, dai quali esse dipendono.

L'Europa degli Stati è quella di de Gaulle, illustrata con molta chiarezza nella famosa conferenza stampa del 15 maggio. È certamente una «Europa degli Stati», come egli ha affermato, e non delle «Patrie», come gli si faceva dire. Degli «Stati» nel senso che gli «Stati» rappresentano «l'elemento di azione, di autorità, di responsabilità» mentre le «Patrie» rappresentano «l'elemento umano, sentimentale». De Gaulle ha proposto di estendere l'«unità» europea ai campi della politica, della difesa e della cultura, ed ha giustificato tale proposta osservando che solo in questo modo l'Europa potrà far fronte alle sue responsabilità mondiali e mantenere la stessa unità economica, impossibile a lungo termine, egli disse, senza quella politica. In concreto il Generale vorrebbe aggiungere alla *Commissione* del Mercato comune una Commissione politica, una Commissione di difesa e una Commissione culturale, incaricate di preparare le decisioni che sarebbero in seguito prese dal Consiglio dei Capi di Stato e di governo, o dei ministri specializzati, e che sarebbero inoltre discusse dall'Assemblea parlamentare di Strasburgo².

sviluppo e dell'allargamento del «germe» federale contenuto nelle «Comunità». In realtà, man mano che il problema europeo avanza, diminuisce il preteso aspetto sovranazionale delle «Comunità».

Bisogna infine osservare che – poiché non è vero che l'unità economica porta all'unità politica – l'attuale unificazione economica – a sei, sette e... atlantica – è un fatto politico. Essa è un fatto politico che ha come fondamento la situazione degli Stati, ed ha la sua manifestazione più ampia nella politica atlantica. Per questo, le sfere, le fasi e i gradi di unità economica riflettono molto fedelmente le sfere, le fasi e i gradi della politica atlantica.

² «La costruzione economica non è sufficiente. L'Europa occidentale – per quanto riguarda la sua azione nei confronti degli altri popoli, o la propria difesa, o il suo contributo allo sviluppo delle regioni sottosviluppate, o il dovere di favorire l'equilibrio e la distensione internazionale – deve costituirsi come soggetto politico. D'altronde, se non lo farà, la stessa Comunità economica non potrà alla

Contro questa Europa – che ha come competenza la politica, la difesa, la cultura, l'economia e come metodo la confederazione – si è manifestata una forte opposizione, peraltro assai confusa. Essa va infatti in Francia da gruppi di estrema destra fino a Mendès-France, in Italia dal «Corriere della Sera» fino a Pietro Nenni e così via. Questa opposizione accusa de Gaulle di ostacolare l'unificazione europea. L'accusa non può evidentemente riguardare le competenze, che risulterebbero estese. Essa dovrebbe dunque riguardare il metodo, la confederazione. Ma anche questa accusa non regge. Un insieme di Stati può trovarsi in tre sole situazioni: tutto il potere agli Stati, che restano isolati; tutto il potere agli Stati, che si associano (confederazione); il potere diviso tra il governo federale e i governi degli Stati membri (federazione). L'Europa è già, quanto al metodo, allo stadio confederale. C'è quindi un solo modo di mandarla avanti: la federazione. Ma il fronte anti-de Gaulle non chiede affatto la fondazione degli Stati Uniti d'Europa, e quindi resta anch'esso nei limiti confederali. E c'è di

lunga rafforzarsi né conservarsi»; e propone: «Per organizzarci politicamente, cominciamo dall'inizio. Organizziamo la nostra cooperazione. Riuniamo periodicamente i nostri Capi di Stato o di governo affinché discutano insieme i problemi che sono di tutti noi e adottino delle decisioni che saranno le decisioni dell'Europa. Formiamo una Commissione politica, una Commissione per la difesa e una Commissione per la cultura, come abbiamo già a Bruxelles una Commissione economica che studia le questioni comuni e prepara le decisioni dei sei governi. Naturalmente la Commissione politica e le altre Commissioni procederanno, a questo riguardo, secondo le condizioni specifiche dei loro settori. Inoltre i ministri competenti si riuniranno ogni volta che sarà necessario per eseguire di concerto le decisioni che saranno state prese dal Consiglio. Infine esiste una Assemblea parlamentare europea con sede a Strasburgo, composta dalle delegazioni dei sei parlamenti nazionali. Mettiamo questa Assemblea in condizione di discutere questioni politiche comuni come già discute le questioni economiche. Dopo aver sperimentato ciò, vedremo, nel giro di tre anni, come possiamo fare per rinsaldare i nostri legami» (Conferenza stampa del Generale de Gaulle del 15 maggio 1962). Si tratta di proposte chiare e tecnicamente realizzabili. È d'altra parte interessante notare che, nella misura in cui funzionano veramente, le Comunità economiche attuali funzionano proprio come ha descritto de Gaulle nel passo citato. Ciò mostra qual è la loro vera sostanza politica. È del resto evidente che non basta chiamare «parlamento» un'assemblea priva di poteri perché essa diventi un vero parlamento, ossia l'espressione della sovranità popolare; così come è evidente che non basta definire «esecutivo» un organismo tecnico come le Commissioni della Comunità, subordinate a organismi che prendono realmente le decisioni (i Consigli dei ministri nazionali), per farlo diventare un vero governo. Ciò serve solo a ingannare gli ingenui.

più. Esso accusa il Generale di sabotare l'Europa, di isolarla dall'America e persino di impedire la federazione, ma non contrappone alcuna alternativa reale, nonostante il successo delle Comunità economiche che dovrebbe star creando – secondo il suo punto di vista – la base materiale dell'unità politica. Esso resta pertanto nello stesso orizzonte confederale di de Gaulle, ma su un piano statico e più arretrato, quello della pura e semplice difesa dell'Europa del Mercato comune, vale a dire della limitazione delle competenze della confederazione al settore economico³.

³ È un fatto che non propongono la federazione. Dunque si può pensare che Spaak, Pflimlin, ecc. vogliono qualcosa di più del generale de Gaulle solo se si può ammettere che esiste qualche cosa di intermedio fra la confederazione e la federazione, una confederazione particolare con il voto a maggioranza qualificata. Ma se è vero, come detto più avanti, che questo qualche cosa è un fantasma verbale, è ugualmente vero che, nella situazione attuale, Spaak, Pflimlin ecc. sono di fatto più arretrati di de Gaulle sul terreno europeo. Tenuto conto della natura del problema e delle soluzioni reali, si arriva a capire lo strano atteggiamento di Spaak, Pflimlin ecc. che – come si può constatare se si lascia cadere tutto ciò che è puramente verbale – si sono opposti alla politica europea del generale de Gaulle senza proporre un'altra. In effetti, dato che non ci sono più – per quanto riguarda l'«Europa degli Stati» – competenze da attribuire a delle istituzioni confederali, o si riconosce il potere costituente del popolo europeo, e si fondano gli Stati Uniti d'Europa, oppure non si fa nulla. Questa è la ragione per la quale Spaak, Pflimlin ecc. hanno molto parlato ma nulla proposto.

Questo fatto strano – un fronte politico senza politica – ha messo in agitazione gli elementi periferici del fronte, che hanno cercato di suggerire una politica ai loro vertici. Il primo è stato il Movimento europeo, che ha affermato: «Il trattato che istituisce la Comunità politica deve attribuire, in una o più tappe, nuove competenze in materia di politica estera e di difesa ai Consigli delle Comunità esistenti riuniti a livello dei Capi di Stato o di governo, o a livello dei ministri, che devono decidere prima all'unanimità, poi a maggioranza qualificata, su proposta dell'esecutivo unificato delle Comunità esistenti, indipendente dagli Stati e che rappresenta l'interesse generale dell'Europa; gli altri organi devono essere sottoposti al controllo del Parlamento e della Corte di giustizia». Certamente si può scrivere su un pezzo di carta che un Consiglio di ministri nazionali deciderà a maggioranza qualificata le questioni riguardanti la politica estera e la difesa dell'Europa, ma è evidente che si tratta di una cosa impossibile da realizzare. Per il resto, il Movimento europeo ha copiato il generale de Gaulle, senza rendersi conto del fatto che egli propone di estendere le competenze della confederazione alla politica estera e alla difesa perché vuole cambiare, contrariamente a Spaak, Pflimlin ecc., la politica atlantica tradizionale.

Il secondo è stato il Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa di Jean Monnet. Questo Comitato (per mezzo del quale Jean Monnet crede di poter far fare quello che lui ha in mente ai Segretari dei partiti), per quanto riguarda l'Europa politica pensa che «dopo il periodo di cooperazione, la Comunità dovrà

Qual è allora il vero elemento di contrasto tra de Gaulle e il fronte anti-de Gaulle capeggiato da Spaak? Esso appare solo se si guarda dietro la facciata, e se si tiene presente il fattore effettivo della unificazione europea e della attuale confederazione. Questo fattore è, semplicemente, l'eclissi delle sovranità nazionali nell'Europa occidentale, evidente nel fatto che non è più possibile organizzare la difesa degli Stati europei nel quadro nazionale. È un dato di conoscenza comune. Ma non si tiene generalmente conto delle sue straordinarie conseguenze, che sono: a) l'unità di fatto degli Stati dell'Europa occidentale, che costringe i governanti, siano europeisti o no, a una stretta collaborazione, b) la riconciliazione franco-tedesca, e l'espansione economica (dovuta al passaggio dalle piccole dimensioni dei mercati degli Stati – chiusi, quando erano rivali per il nesso economia-difesa – alla grande dimensione del mercato europeo): fatti che sembrano miracolosi proprio perché non vengono collegati alla loro causa. Su questa unità politica europea di fatto (che costituisce, sia detto per inciso, la base politica del Mercato comune, altrimenti inspiegabile perché – non valendo il marxismo dogmatico – resta vero che l'economia in senso specifico dipende dalla politica e non viceversa) si reggono le attuali soprastrutture confederali a competenza economica, e potrebbero reggersi quelle più ampie auspiccate da de Gaulle.

Con questo punto di vista si può valutare la questione della votazione a maggioranza qualificata, che secondo alcuni sarebbe il vero elemento di divisione tra de Gaulle e il fronte anti-gollista. Messa la questione nel suo contesto, non si fatica a vedere che si tratta di un elemento apparente. In un organo confederale – come il Consiglio dei ministri nazionali in una confederazione – il voto a maggioranza qualificata non può funzionare. Il ministro messo in minoranza dovrebbe infatti, in questo caso, subordinare la vo-

progressivamente applicare al campo politico il metodo già utilizzato per l'unificazione economica». Anche se espressa meno chiaramente, questa è la stessa opinione del Movimento europeo, e dunque vale la stessa obiezione.

Il terzo è stato Spinelli, leader storico del federalismo europeo in Italia. Egli sa che si tratta di fare uno Stato federale, ma dato che non ha le idee chiare sulla forza su cui contare per questa impresa, ha cercato di blandire il governo italiano di centro-sinistra facendo balenare la possibilità che l'Italia possa assumere il ruolo di unificatrice dell'Europa come il Piemonte ebbe il ruolo di unificatore dell'Italia («il Mulino», XI, p. 116).

lontà del governo del suo Stato – espressa in parlamento e sostenuta dal voto popolare – a quella di alcuni ministri stranieri: cosa inconcepibile. In effetti, nei Consigli di questo genere si vota solo all'unanimità, anche se da qualche parte sta scritto che si può votare a maggioranza. Del resto, dove c'è un potere politico, e non ci sono ministri stranieri, si vota a maggioranza semplice, non a maggioranza qualificata.

E con questo punto di vista si può inoltre – ciò conta soprattutto – vedere quale sia il vero elemento di divisione tra de Gaulle e i suoi avversari. Dove c'è una confederazione non c'è una politica della confederazione (manca il potere, quindi non può esserci una politica) ma semplicemente la convergenza delle politiche degli Stati. I contrasti più gravi non riguardano perciò la struttura stessa della confederazione – che è in realtà una soprastruttura – ma la politica, e segnatamente la politica estera degli Stati. Or bene, in Europa sta mutando la base della politica estera che gli Stati hanno condotto dal 1948 ad oggi. Proprio l'unità di fatto – colla sua vitalità economica – congiuntamente con l'impossibilità per gli Usa di tenere efficacemente il loro immenso fronte politico-militare-economico, ha alterato, rispetto al 1948, la bilancia di potere fra gli Usa e l'Europa dei Sei (a vantaggio di quest'ultima).

Ciò spiega come stia formandosi una tendenza a modificare quegli aspetti del Patto Atlantico che sancivano una sorta di protettorato americano sugli europei (l'Europa è indifesa senza deterrente nucleare, e quello americano, che l'ha difesa sinora, non è né integrato, né integrabile nella Nato: armi simili, e da impiegare così istantaneamente, non possono certo stare nelle mani del Consiglio di un'alleanza). De Gaulle rappresenta questa tendenza che cerca di instaurare una politica estera degli Stati europei di maggiore indipendenza rispetto all'America. Per questo, mentre tiene in crisi la Nato e potenzia il deterrente francese (iniziato dai capi della Quarta Repubblica, che ora accusano de Gaulle di nazionalismo perché lo sviluppa), egli cerca di estendere l'unità confederale alla politica estera ed alla difesa, vale a dire di attribuire agli europei le loro responsabilità in questo settore. Il fronte antigollista cerca invece di continuare la vecchia politica, di allineare ancora gli Stati europei sulla politica degli Usa, e perciò non può estendere le competenze della confederazione ai settori della politica estera e della difesa, settori che a suo parere dovrebbero es-

sere tacitamente coperti, come nel passato, dalla leadership americana. Questo è il vero contrasto. È il contrasto tra gli uomini che conservano la mentalità che si è formata al tempo della stretta dipendenza dell'Europa dall'America e un uomo che, sia pure attraverso il mito al tramonto della grandeur francese, vede la realtà di oggi.

Con ciò si è parlato dell'Europa del Mercato comune e dell'Europa degli Stati: due tappe sulla via, che stiamo percorrendo, della confederazione europea. Resta la terza Europa, quella federale, che ho chiamato del popolo federale europeo per mostrare il carattere pluralistico del suo popolo, un popolo di nazioni, che visse già in forma diversa nell'Europa della cristianità e nella Repubblica europea dei letterati. La necessità di questa Europa è evidente. È già una verità della storia che le nostre nazioni non sopravviveranno a lungo – in questo mondo in formazione di grandi Stati continentali (federali o imperiali) come gli Usa e l'Urss di oggi e la Cina e l'India di domani – se resteranno divise. È una legge ferrea del potere che le confederazioni – associazioni senza potere proprio – si mantengono solo per breve tempo: il tempo breve della labile convergenza delle ragioni di Stato degli Stati membri.

Questa Europa è dunque una ragione di vita o di morte. Eppure manca ancora, come ha constatato proprio de Gaulle, il «federatore». Sulla unificazione europea grava lo stesso destino che gravò, nel secolo scorso, sull'unificazione italiana. Si trattava di un problema semplice e terribile, come disse efficacemente Oriani. Semplice, perché era semplice capire che l'Italia era divisa dagli Stati regionali, e che poteva unirla solo uno Stato italiano. Terribile, perché era terribile per la classe dirigente capire una politica – la politica dell'unità d'Italia – che comportava la messa in pericolo, la riduzione o addirittura la distruzione delle proprie posizioni di potere. I moderati seppero – dopo lunghe esitazioni – fare questa politica. Ma furono indubbiamente aiutati dalla frusta mazziniana, dall'azione di una piccola classe politica rivoluzionaria che si basava più sulle forze morali e culturali che su una situazione di potere.

Qualche cosa di simile vale per l'unità europea. Essa è frenata dal fatto che l'ostacolo sta proprio dove dovrebbe esserci il motore: nell'ambito della classe politica. Il problema sarà quindi risolto solo se i federalisti sapranno maneggiare nel futuro la frusta

federalista – sinora non sono riusciti – e solo se le forze culturali e morali, superando lo scetticismo che attualmente le tiene lontane da ogni politica ideale e a lungo termine, sosterranno questa frusta federalista.

Dattiloscritto originale in italiano. Pubblicato in francese in «Le Fédéraliste», IV (1962), n. 2. Le note sono state tradotte dal curatore, non comparando nel dattiloscritto in italiano.