

Mario Albertini

Tutti gli scritti

IX. 1985-1995

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

L'Europa sulla soglia dell'Unione

Funzionalismo e costituzionalismo

Vorrei iniziare osservando che il dibattito, non solo politico, ma anche culturale, sull'unificazione dell'Europa, e sul modo di farla avanzare, è insufficiente. Sono pochi coloro che se ne occupano, e tra essi prevalgono gli «europessimisti», che fortunatamente sono sempre stati smentiti dai fatti. L'unità europea, cento volte data per morta, è sempre viva; e come tutti gli organismi sani, pone problemi. Dipende dalla volontà umana, cioè da noi come cittadini e dalla classe politica, il far sì che questi siano problemi di crescita. Finora, sia pure attraverso lunghe fasi di incertezza, e gli inevitabili errori, ci siamo riusciti.

La insufficienza del dibattito comporta un rischio, nel senso più grave del termine: il rischio di non sapere a che punto siamo giunti, e che cosa bisogna fare per avanzare. All'inizio del processo di unificazione, anzi, ancor prima del suo inizio effettivo con la fondazione della prima Comunità, la Ceca, ci fu un ampio dibattito sulla natura politica dell'obiettivo e sul metodo da seguire per perseguirlo. Molte cose, in verità, restarono oscure, in primo luogo quella che riguarda l'eccezionalità dell'opera. Non c'è, storicamente parlando, compito più difficile di quello dell'unificazione di Stati ben costituiti, ben caratterizzati e con grandi tradizioni. Il pensiero corre subito al caso della Grecia classica che, nonostante le varie esperienze confederali, non riuscì a raggiungere l'unità, e fu travolta; e a quello dell'Italia della fine del Quattrocento, che subì lo stesso destino. Ma mentre non si riuscì a stabilire bene – e ne sopportiamo ancora le conseguenze – l'effettivo significato storico dell'impresa dell'unità, si riuscì tuttavia a indicare con chiarezza la strada da seguire. Due vie vennero indicate: il funzionalismo, proposto da alcuni studiosi, che metteva

l'accento sulla necessità di dar vita ad «aree funzionali» europee – cominciando dagli ambiti nei quali l'interesse europeo era percepibile con maggiore chiarezza – ma eludeva il problema del potere, e il costituzionalismo, proposto dai gruppi federalisti che si erano formati durante la Resistenza, in primo luogo da Altiero Spinelli che ancora oggi si batte valorosamente su questa posizione alla quale era giunto a Ventotene studiando il pensiero di Luigi Einaudi e di grandi autori inglesi come Lionel Robbins e Lord Lothian. E non è vero, come pensano molti, che allora prevalse il funzionalismo.

Ciò che prevalse fu invece l'idea di sfruttare le possibilità del funzionalismo per giungere al costituzionalismo. La Ceca – Comunità europea del carbone e dell'acciaio – e la solenne dichiarazione del 9 maggio 1950 di Schuman, ispirata da Jean Monnet, rispecchiano in modo trasparente questa strategia. In sé stessa, la Ceca era una tipica idea funzionale: un pool europeo – come si diceva allora – di interessi in un ambito importante ma circoscritto. Ma nella dichiarazione del 9 maggio si diceva esplicitamente che con la Ceca si volevano stabilire «les premières assises concrètes d'une fédération européenne indispensable à la préservation de la paix»; ed è noto, d'altra parte, quale ruolo avessero, nella concezione di Monnet, le istituzioni.

È anche doveroso ricordare quale fu, durante la lotta per la Comunità europea di difesa, il contributo dato da De Gasperi al primato del costituzionalismo, come idea direttiva alla quale subordinare i processi funzionali. Inizialmente la Ced fu concepita proprio con l'orientamento del funzionalismo, che in questo caso diventava però una follia. Si giunse a pensare di mettere insieme gli eserciti come si erano messi insieme il carbone e l'acciaio, cioè di creare l'esercito europeo senza creare un potere democratico europeo. Sembra incredibile: un esercito senza uno Stato, senza una patria. De Gasperi non accettò questo disegno aberrante, e nella riunione dell'11 dicembre 1951 dei ministri degli esteri della Conferenza per l'esercito europeo, nella quale erano presenti, con De Gasperi, che aveva assunto anche il ministero degli esteri, Adenauer e Schuman, ottenne che la creazione dell'esercito europeo fosse accompagnata dalla creazione della Comunità politica europea; e ottenne inoltre, in seguito, che il testo della Comunità politica venisse elaborato da un organismo politico dotato, per la sua stessa natura, di capacità costituzionale: l'Assemblea ad hoc,

come venne chiamata, cioè l'Assemblea parlamentare della Ceca allargata.

Non è mio compito quello di illustrare la questione della Ced e della Comunità politica. Vorrei però ricordare due cose. La prima è che nella caduta della Ced giocò un ruolo decisivo la fortuna avversa. Come è noto la Francia, che l'aveva proposta il 24 ottobre del 1950, la respinse con un voto parlamentare, promosso da Mendès-France, il 30 agosto 1954, quando Belgio, Germania, Lussemburgo ed Olanda avevano già ratificato il Trattato, e l'Italia stava, a sua volta, portando a termine l'iter della ratifica. Ma un fatto singolare è che, fino a tutto il 1953, c'era stata a Palazzo Borbone una maggioranza a favore. E un altro fatto singolare è che, senza la morte di Stalin avvenuta proprio nel 1953, e senza un mal riposto calcolo sugli effetti della sua morte, questa maggioranza forse non si sarebbe dissolta. Anche se pochi europei lo sanno – proprio per i limiti del dibattito europeo che non pareggia mai il corso dei fatti con quello delle idee – ciò significa che se diversa fosse stata la sorte, pari restando la virtù di De Gasperi, Adenauer e Schuman, una Federazione europea, non onnicomprensiva ma aperta, esisterebbe già da una trentina d'anni. La seconda cosa da ricordare è che non è vero, come spesso si dice, che la lotta per la Ced era una fuga in avanti, e che l'obiettivo era troppo ambizioso. Si trattava di scegliere tra la ricostruzione dell'esercito tedesco e la costruzione dell'esercito europeo, la storia aveva posto il problema, bisognava scegliere. D'altra parte coloro che esprimono queste opinioni negative sulla lotta per la Ced dovrebbero chiedersi se senza questa lotta, durata quattro anni, e senza il sentimento di dover in qualche modo recuperare dopo averla perduta, si sarebbe manifestata la volontà politica che condusse ai Trattati di Roma e all'impresa del Mercato comune.

Unificazione, integrazione e costruzione

Con la Ced, il funzionalismo si era elevato d'un balzo sino al costituzionalismo. Con la caduta della Ced, ci si trovò di nuovo di fronte a tempi lunghi. Ma bisogna egualmente ricordare questi fatti, ormai lontani, perché essi mostrano in filigrana il disegno nel quale si manifesta la logica stessa dell'unificazione dell'Europa, la sua legge di sviluppo, e quindi la regola da applicare perché

questo sviluppo continui a manifestarsi. Non si comprende questo aspetto così importante della storia che stiamo vivendo finché non si tiene presente che l'unificazione europea è un processo di integrazione (accertabile con il criterio funzionale), strettamente collegato con un processo di costruzione degli elementi istituzionali a volta a volta indispensabili (accertabile con il criterio costituzionale). Ciascuno di questi due elementi, senza l'altro, è cieco o vuoto. E si deve beninteso non dimenticare che il grado di sviluppo dell'integrazione dipende dal grado di sviluppo della costruzione. La fretta con la quale, specie nel caso europeo, si elaborano i dati sulla base dei quali si sviluppano le azioni, fa sì che i termini «costruzione dell'Europa», «integrazione europea» e «unificazione europea» vengano usati come sinonimi. Ma così restano in ombra le articolazioni del processo che consiste in una *unificazione* (termine globale) che dipende da una *costruzione* (graduale) e dalla correlativa *integrazione* (anch'essa graduale).

Oggi si parla piuttosto per un verso di «piccoli passi» e per l'altro di «salto di qualità». Ma questi termini significano qualcosa solo se vengono riferiti alle caratteristiche strutturali dell'unificazione dell'Europa. Solo così si può valutare la necessità effettiva di un salto di qualità, quando essa si manifesta, cioè quando il processo di unificazione ristagna perché il grado di costruzione non consente più lo sviluppo ulteriore dell'integrazione, e quindi non mette più in moto, a livello europeo, nuove energie politiche e sociali. D'altra parte solo così i «piccoli passi» sono davvero utili perché si sa quale è la direzione nella quale essi devono essere fatti. In ogni altro caso i piccoli passi sarebbero un procedere disordinato verso il caos, un modo di spegnere l'unificazione senza nemmeno rendersene conto.

La stasi dell'unificazione

Queste considerazioni teoriche sono indispensabili. Solo con questo quadro di riferimento, elaborato, sia pure in modo approssimativo, sin dall'inizio dell'unificazione, è possibile parlare di prospettive e di problemi, e stabilire il punto nel quale ci si trova. In effetti, se lo si adotta è facile constatare che da qualche anno l'integrazione ristagna proprio perché il grado di costru-

zione (la Cee, con il monopolio legislativo ed esecutivo del Consiglio dei ministri e la sua conseguenza, il diritto di veto) non consente più di avanzare. Il Mercato comune non è diventato, e non sta diventando, il mercato interno dell'Europa. Le frontiere non sono ancora aperte. Siamo dunque entrati di nuovo in una fase dell'unificazione nella quale un salto di qualità – un grado più avanzato di costruzione – è necessario per riprendere la marcia in avanti, e ridare ai piccoli passi, alla gestione quotidiana dell'integrazione, una direzione efficace di sviluppo.

I termini del problema sono chiari. C'è una dimostrazione per assurdo che mostra nettamente come stanno le cose. Supponiamo che il grado di costruzione dell'Europa resti quello che è ora, e cerchiamo di vedere, con questo postulato, che cosa sarà l'Europa degli anni '90. È presto fatto. Siccome la stessa causa – il monopolio decisionale del Consiglio dei ministri – produce sempre gli stessi effetti, noi possiamo prevedere che la politica agricola europea, resa ancora più difficile dal quadro a dodici, continuerà a disfarsi, e che non verrà realizzata alcuna altra politica comune.

Non ci possono essere dubbi al riguardo. Come ho detto, e preferisco ripetere, la stessa causa produce gli stessi effetti. L'attuale meccanismo decisionale della Comunità riesce a fare, con una fatica sempre maggiore, una politica agricola europea sempre peggiore; e non ha mai permesso, dal 1970 ad oggi, di sviluppare le altre politiche comuni, che pure, come tutti sanno e dicono, sarebbero sempre più necessarie sia nel settore sociale, soprattutto per quanto riguarda l'occupazione, sia in quello industriale, sia in quello monetario, sia in quello delle tecnologie avanzate e della ricerca ecc. È per questa ragione che dal 1970 ad oggi non è stato fatto alcun progresso sostanziale verso la trasformazione del Mercato comune in un mercato interno. Le dogane ne sono, come ho detto, la più lamentevole testimonianza.

Le poche cose buone degli anni '70 sono state fatte, in modo più o meno marcato, al di fuori delle istituzioni, il che implica un indebolimento, o addirittura l'annullamento, della loro efficacia come gradi di costruzione e di integrazione. Non si possono dunque avere dubbi circa la situazione nella quale verrebbe a trovarsi l'Europa degli anni '90 se le istituzioni restassero quelle di oggi. Si ha un bel dire che le possibilità contenute nei Trattati di Roma non sono ancora state completamente sfruttate, e che si tratterebbe dunque di decidersi a sfruttarle. Il fatto è che coloro

che sostengono questa tesi ignorano che le istituzioni non corrispondono mai perfettamente alle parole con le quali sono descritte nei testi che le fondano, ma, in ogni possibile esempio, solo alla prassi che ne risulta.

Se alcune possibilità che figurano verbalmente nei testi non sono mai state sfruttate nel corso di ormai quasi trenta anni, ciò significa semplicemente che erano illusorie. Non è difficile, del resto, capire perché fossero tali. Il problema, come si è visto, e come tutti sanno, sta nello sviluppo delle politiche comuni. Ma con le politiche comuni ci si trova su un terreno dove niente è facile; ci si trova di fronte alla necessità di prendere decisioni che richiedono un potere politico di valenza statale. Come si può concepire, nel mondo moderno, di prendere decisioni che riguardano l'interesse generale senza un vero governo?

La pretesa di sviluppare politiche comuni nei campi sociale, industriale, tecnologico, monetario, ecc. senza un esecutivo democratico responsabile di fronte a un parlamento, o senza un governo presidenziale, e con un Consiglio dei ministri nazionali del tipo attuale, cioè con un mostro a dieci teste che dovrebbe nello stesso tempo legiferare e governare, è completamente priva di senso. Ci sarebbero politiche «comuni» negli Usa se le decisioni americane fossero affidate ad un organismo intergovernativo formato dai rappresentanti degli States? Ci sarebbero politiche comuni in Italia se invece del governo nazionale avessimo soltanto una conferenza permanente di presidenti regionali? Quando si parla della necessità di abolire il diritto di veto in seno al Consiglio dei ministri della Comunità si evoca questo problema, ma senza identificarlo e senza chiarirlo.

Il diritto di veto si è imposto perché non c'è un assetto istituzionale capace di sviluppare una vita politica europea autonoma, e pertanto di fondare su una base sicura le decisioni europee. Ed è certo – come due più due fa quattro – che il diritto di veto resterà fino a che non sarà possibile prendere le decisioni europee in modo democratico, nel solo quadro che possa garantirle, un quadro costituzionale. Allo stato dei fatti, con il potere sostanziale di decisione esclusivamente nelle mani del Consiglio dei ministri (cioè dei governi nazionali), il voto a maggioranza equivale al rischio di decisioni fondate sull'interesse di alcuni Stati a scapito di quello degli altri. Le ridicole guerre del vino, o dei pescherecci spagnoli, e così via, non sono che la conseguenza più appariscente

– ma non certo la più importante – dei limiti di questo meccanismo decisionale, che non può prendere decisioni basate sulla volontà e sugli interessi di tutti, e quindi oscilla perpetuamente tra l'egemonia e l'immobilismo.

Il problema dell'Unione europea

Tutti coloro che hanno una conoscenza diretta del problema sanno che le cose stanno così, anche se spesso preferiscono non dirlo. E se questa verità non campeggia in primo piano nel sistema dell'informazione, è solo perché il dibattito europeo è, come non bisogna stancarsi di ripetere, tanto esile quanto inadeguato. Ma i fatti, che sono meno malleabili delle parole, l'hanno documentata. Sono stati addirittura i governi a riconoscerla, sin dal 1972. Avendo allora solennemente manifestato la loro intenzione di costruire entro il 1980 l'Unione europea, essi hanno, almeno in linea di fatto, constatato, e fatto constatare, che la Comunità così com'è e com'era non basta più per garantire la prosecuzione del processo unitario.

In termini di «integrazione» i fatti erano, sin da allora, trasparenti. Essi avevano persino suggerito una denominazione ad hoc. È di allora la distinzione tra «integrazione negativa» e «integrazione positiva». Con la prima espressione si indicava il ciclo concluso che riguardava soprattutto l'abolizione delle forme classiche del protezionismo, i dazi e le restrizioni quantitative («negativo» perché non richiedeva politiche attive). Con la seconda espressione, invece, si metteva in evidenza la necessità dello sviluppo di politiche attive (le politiche comuni) per trasformare il Mercato comune in un mercato interno, necessità che da allora costituisce uno dei fili conduttori essenziali della tematica europea. In termini di «costruzione», ciò richiedeva naturalmente, come ho già avuto modo di dire, un deciso rafforzamento della capacità d'azione della Comunità. I governi cercarono di perseguire questo obiettivo, senza riuscirci, con la proposta dell'Unione che in ogni caso, per vaga che fosse, non poteva non significare qualcosa di più, e di più politico, di ciò che esisteva già.

L'analisi da fare oggi non riguarda dunque la necessità dell'Unione, che è ampiamente provata e riconosciuta, ma piuttosto il fatto che, nonostante l'orientamento dei governi, in primo

luogo dei governi dei paesi fondatori, i diversi tentativi fatti – ricordo il più importante, la missione affidata il 10 dicembre 1974 all'allora Primo ministro belga, Léo Tindemans, di elaborare un Rapporto sull'Unione europea dopo aver consultato «gli ambienti rappresentativi dell'opinione pubblica» – non hanno prodotto alcun risultato.

Era inevitabile. I governi degli anni '70, mal consigliati, hanno seguito una via sbagliata. E non hanno nemmeno tenuto conto del fatto che, messi di fronte allo stesso problema, i governi dei primi anni '50 avevano saputo scegliere la via giusta. Per quanto ciò possa, a prima vista, apparire strano, non è la prima volta che il processo unitario mette all'ordine del giorno il problema dell'Unione. Come essa è necessaria ora per conseguire lo scopo di un mercato veramente unito, così lo era quando all'ordine del giorno c'era il disegno di creare l'esercito europeo. Orbene, lo studio di questo precedente – ho già ricordato che il compito di redigere lo Statuto della Comunità politica venne affidato all'Assemblea parlamentare europea – permette di stabilire che l'Unione (o Comunità politica, o unità politico-istituzionale, o Unione economico-monetaria, tutti termini che mettono in luce i singoli aspetti di una sola cosa) si può fare solo se intervengono, al massimo livello possibile della loro volontà, i due fattori fondamentali dell'unificazione: i governi nazionali, cioè la sovranità esistente, e la rappresentanza democratica europea, cioè la sovranità da istituire.

Solo che si fissi l'attenzione su questo problema per un minuto, la cosa diventa subito evidente. In effetti non è realistico pensare che il testo che definisce l'Unione – un testo costituzionale – possa essere elaborato e redatto da qualunque attore che non sia un corpo politico qualificato dall'investitura democratica diretta. In germe questa concezione si trova negli stessi Trattati di Roma, e precisamente nell'art. 138, terzo comma, del Trattato Cee, che riguarda l'elezione a suffragio universale diretto dei membri del Parlamento europeo. Vale la pena di citarlo testualmente: «L'Assemblea elaborerà progetti intesi a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri. Il Consiglio, con deliberazione unanime, stabilirà le disposizioni di cui raccomanderà l'adozione da parte degli Stati membri conformemente alle loro rispettive norme costituzionali».

Nessuno potrebbe dubitare della ragionevolezza di questa concezione. Ma se si reputava necessario affidare al Parlamento europeo l'elaborazione del progetto elettorale, come si è potuto pensare che un compito ancora più grave, quello che riguarda l'Unione, cioè una nuova distribuzione del potere in seno alla Comunità, potesse essere affidato a persone non selezionate da una lotta politica europea, e non investite da un voto popolare europeo? In realtà, dal 1972 ad oggi non si è fatto alcun progresso sulla via dell'Unione perché, avendo ignorato il Parlamento europeo, non è stato nemmeno possibile disporre di un buon progetto di Unione, cioè di un progetto che meritasse di essere preso seriamente in esame da parte dei governi nazionali, e che fosse tale da poter essere proposto ai parlamenti nazionali per la ratifica.

Il fatto è che in questa impresa i governi devono, in un certo senso, superarsi. Essendo i tutori della sovranità nazionale, essi non possono non proporsi come compito supremo quello della sua difesa. La stessa regola vale per i funzionari, e in particolare per i diplomatici. Ciò comporta – e non potrebbe essere diversamente – una specie di deformazione professionale. Ogni dato, fatto o progetto viene considerato sempre, e comunque, da un solo punto di vista, quello nazionale. Qualcuno potrebbe giustamente obiettare che l'Unione, o per meglio dire ciò che il termine promette (nella formazione degli Usa esso ha designato proprio il passaggio dalla confederazione alla federazione: *the more perfect Union*), è ormai il supremo interesse delle nazioni. Ma ciò è vero nel concetto, non ancora nel fatto.

L'Unione non si fa in un giorno; e ogni giorno bisogna governare gli Stati, cioè adattare sentimenti, pensiero e volontà alla prassi nazionale. In effetti, dal punto di vista concreto della tutela degli interessi, l'Unione vale solo a partire dall'atto con cui si realizza, cioè da quando comincia a tutelare sul piano europeo degli interessi prima affidati agli Stati (solo a quel punto essa si congiunge con gli affari quotidiani di tutti). Ciò significa che la sua efficacia politica si manifesta alla fine, e non all'inizio dell'azione con la quale la si persegue. E all'inizio regna l'incertezza. Nessuno sa se l'impresa andrà in porto, cioè se tutti i governi, o almeno un numero sufficiente di essi, accetteranno alla fine di dar vita a una nuova sovranità, quella europea. E ciò rende ancora più fuorviante il fatto che fino a quel momento, pur essendo già in campo

la speranza e l'obiettivo dell'Europa, nessuno, e in particolare nessun uomo politico e nessun funzionario, viene liberato dalle sue responsabilità nazionali.

Per queste ragioni è impensabile che i governi, assistiti dai diplomatici e dai funzionari nazionali, possano redigere un buon progetto europeo. Con questo metodo, ciò che essi progettano può essere – per la forza stessa delle cose – solo espressione del momento iniziale – quello dell'incertezza e quindi della necessità di cautelarsi – e non anche del momento finale, quello della certezza. Solo un organismo la cui ragione di esistenza sia l'Europa può elevarsi sino a questo punto di vista. Del resto, i fatti sono eloquenti. In tutti gli anni trascorsi dal 1972 ad oggi i governi non sono nemmeno riusciti a stabilire che cosa si deve intendere per «Unione»: qualcosa che riguarda solo la politica estera? o anche il mercato interno e la moneta? o la riforma delle istituzioni? o il potere europeo?

Queste considerazioni non spiegano solo la radicale imperfezione dei progetti dei governi. Spiegano anche il fatto che tutti i progetti di questo genere sono stati abbandonati appena dopo essere stati elaborati e proposti. Come appaiono alla luce del sole, la loro inutilità risulta subito così chiara che i governi – anche quando hanno provato a battere la grancassa come nel caso della missione Tindemans – si trovano nell'impossibilità di difenderli. In effetti, se si tengono presenti tutte le fasi del complesso procedimento per giungere alla fondazione dell'Unione – ciascuna delle quali (elaborazione del progetto, ricerca dell'accordo fra gli Stati, ratifiche nazionali) richiede accordi e/o maggioranze difficili da ottenere – ci si rende conto che occorre un buon progetto; e ci si rende ancora più conto della necessità che sia il Parlamento europeo a elaborarlo.

Il contributo del Parlamento europeo

È proprio questo il fatto che è accaduto. Senza aspettare di ricevere un mandato da parte dei governi (che pure c'è stato al tempo della Ced) il Parlamento europeo, non appena è stato eletto direttamente dai cittadini, ha elaborato, e approvato a larghissima maggioranza il 14 febbraio 1984, un progetto di Trattato per l'Unione europea. E si tratta effettivamente di un buon pro-

getto, di un progetto realistico, non massimalistico. Esso è stato giudicato, negli ambienti federalistici, come il minimo istituzionale indispensabile per attribuire una effettiva capacità d'azione alle istituzioni europee nella sfera economica – già prevista dai Trattati di Roma – e in quella economico-monetaria, relativa al Sistema monetario europeo. E non occorre spendere molte parole per confermare la fondatezza di questo giudizio.

Il fatto da considerare è che non è possibile, nei paesi democratici, fare scelte politiche importanti senza fondarle sulla forza che viene dal sostegno degli elettori, che si manifesta principalmente nel voto ma che si esprime anche, giorno per giorno, con la dialettica vivente dell'opinione pubblica, alimentata dal sistema dell'informazione. Orbene, per poter fondare le decisioni politiche su questa forza, occorre che non ci sia alcuna paratia stagna tra il voto, il Parlamento e il governo. È necessario che, sia pure in forma minima e iniziale, ci sia questo canale diretto. Allo stato dei fatti, in Europa questo canale non c'è, o, per meglio dire, ci sono tutti i gradini della sua formazione meno l'ultimo. C'è il voto europeo, c'è il Parlamento europeo, ma non c'è il governo europeo. Al suo posto c'è un esecutivo bicefalo, la Commissione europea più il Consiglio dei ministri (nazionali). Ma la Commissione, che può essere censurata dal Parlamento europeo, non ha la facoltà di prendere decisioni che hanno rilievo politico, ma solo quella di studiarle e di proporle al Consiglio dei ministri che decide. E il Consiglio dei ministri non dipende in alcun modo dal Parlamento europeo. Così il cerchio, invece di chiudersi dando vita all'esercizio quotidiano di una volontà politica europea, resta aperto, cioè sottoposto alle divergenti volontà politiche nazionali, che al massimo possono raggiungere dei mediocri compromessi ma non certo governare l'Europa.

Orbene il pregio maggiore del progetto dei parlamentari europei sta nel fatto che realizza questo canale diretto affidando al Parlamento europeo: a) il potere legislativo, da esercitare in congiunzione col Consiglio dell'Unione (l'attuale Consiglio dei ministri, che, per questo rispetto, funzionerebbe come un Senato federale); b) il potere che risulta dal controllo parlamentare della Commissione, che comincerebbe ad assumere la forma di un governo europeo.

L'altro pregio essenziale del progetto sta nel fatto che l'instaurazione di questo canale diretto – il primo esperimento di vera e

propria vita politica europea – non è affatto il frutto di una pericolosa improvvisazione, e non determina alcun salto nel buio. Lo provano sia il fatto che si tratta di fare meglio ciò che si sta già facendo o si vorrebbe fare, sia il fatto che il voto unanime (diritto di veto) nel Consiglio dell'Unione, quando siano effettivamente in gioco «vitali interessi nazionali», viene salvaguardato per un lungo periodo di tempo; sia il fatto che, per quanto riguarda la politica estera e la sicurezza, si resta ancora, anche nell'Unione, nell'ambito del vecchio meccanismo decisionale di carattere intergovernativo (confederale), che non intacca per nulla il potere decisionale degli Stati.

Questa scelta è, sotto il profilo della prudenza politica, ragionevole. Solo quando l'Unione avrà dimostrato di saper funzionare bene, sarà possibile disporre della grande maggioranza necessaria per attribuire all'Unione la sovranità anche in materia di politica estera e di difesa. Per intanto, sulla base di una vera unità politica nel campo economico e monetario, si potrebbe fornire alla cooperazione politica una base molto solida, dando così più spazio ad una Europa capace di parlare «con una voce sola».

Come si constata, non c'è davvero nulla di massimalistico o irrealistico nel progetto del Parlamento europeo. C'è da pensare che coloro che hanno espresso questa opinione non lo abbiano letto. C'è, va ribadito, solo il minimo istituzionale indispensabile per fondare le decisioni europee sul consenso dei cittadini; e quindi anche per restituire al controllo democratico le decisioni europee che i parlamenti nazionali non controllano più e che il Parlamento europeo non controlla ancora.

Il potere costituente

Il Parlamento europeo non è stato solo capace di elaborare un buon progetto, è stato anche capace di imporlo all'attenzione dei governi. È un fatto da chiarire, perché resta ancora avvolto in una specie di nebbia. È interessante notare che gli eventi che hanno messo in luce questa capacità d'azione del Parlamento europeo sono giunti – come ogni vera novità storica – del tutto inaspettati; e sono stati poi, ogni volta, irragionevolmente sottovalutati. In ogni modo, ecco in breve la sequenza dei fatti insieme con il marchio con il quale si cercava di sminuirli.

Quando Altiero Spinelli propose al Parlamento europeo di elaborare un progetto di Trattato per l'Unione, da sottoporre alla ratifica degli Stati, tutti dissero che egli non avrebbe nemmeno ottenuto la maggioranza in seno allo stesso Parlamento europeo. Quando la maggioranza si manifestò, e il progetto venne approvato (14 febbraio 1984, 229 voti a favore, 31 contro, 42 astenuti), tutti dissero che nessun governo l'avrebbe mai preso in considerazione. Quando il governo e il Parlamento italiani si pronunciarono a favore della ratifica, tutti dissero che era impensabile che gli altri governi, e specialmente quelli francese e tedesco (non considerando quello inglese, comunque ostile), avrebbero assunto lo stesso atteggiamento. Ma poi sono venute le dichiarazioni favorevoli di Mitterrand del 24 maggio 1984 nel grande discorso pronunciato al Parlamento europeo, quelle egualmente impegnative di Kohl nell'incontro franco-tedesco successivo alle dichiarazioni di Mitterrand, e quelle dei parlamenti e dei leader di altri paesi della Comunità, sino a superare il numero necessario (secondo il progetto del Parlamento europeo) per dar vita all'Unione.

A questo punto, contro tutte le previsioni degli esperti, è iniziata la seconda fase del procedimento per giungere all'Unione europea, quella che riguarda la ricerca di un accordo tra i governi, o tra un numero sufficiente di essi. Il 26 giugno 1984 il Consiglio europeo di Fontainebleau ha nominato un Comitato di rappresentanti personali dei Capi di Stato e di governo (Comitato Dooge) per esaminare la questione. Questo Comitato ha presentato il suo Rapporto al Consiglio europeo di Bruxelles (29-30 marzo 1985). E questo Rapporto, come noto, è stato discusso al Consiglio europeo di Milano (29-30 giugno 1985) che, su proposta italiana, ha deciso, con un voto a maggioranza che ha fatto scalpore, di convocare, ai sensi dell'art. 235 del Trattato Cee, una Conferenza intergovernativa sulle questioni dell'Unione europea e delle necessarie modifiche del Trattato.

Verso una «guerra di posizione»?

I fatti, sino ad oggi, sono questi. Quale è il loro senso? Molta strada è stata fatta, molta resta da fare; e non si può ancora dire se essa sarà percorsa sino in fondo. L'Unione è una forma embrionale di Stato, e nulla è così difficile come creare uno Stato nuovo

su un'area già coperta da molti Stati. In ogni momento, sino all'ultimo, l'impresa può fallire. Ma ciò che è accaduto basta per constatare che il Parlamento europeo è riuscito a portare l'Europa sulla soglia dell'Unione.

Questa constatazione, mentre ci dà una speranza, ci permette di approfondire la nostra conoscenza teorica del processo di unificazione. Sino ad ora non si poteva sapere quale sarebbe stato il ruolo del Parlamento europeo dopo l'elezione diretta. Non esiste un modello teorico esauriente della transizione da un sistema di Stati a sovranità assoluta ad un sistema federale. E nessuno poteva sapere, prima, quale capacità d'azione possa avere un parlamento eletto dal popolo in un sistema politico ancora privo di un proprio governo.

Adesso lo sappiamo. Il potere del Parlamento europeo è bastato per rimettere in gioco una grande posta che sembrava perduta. La via verso l'Unione, invano battuta dai governi, che non erano nemmeno riusciti ad elaborare un progetto decente, è stata riaperta. Senza l'intervento del Parlamento europeo essa sarebbe ancora chiusa, forse per sempre. Pur non avendo ancora un potere sul governo dell'Europa, il Parlamento europeo ha dunque un potere per ora più importante: quello del «federatore».

È questa la lezione dei fatti. Quando bisogna promuovere, con l'esercizio del potere costituente, nuove fasi della costruzione dell'Europa per riprendere la marcia dell'integrazione, il solo interlocutore efficace dei governi nazionali è il Parlamento europeo. E ciò vale tanto per l'azione in corso quanto per quelle da intraprendere in futuro, quando si tratterà di attribuire all'Unione le competenze in materia di politica estera, o di ricominciare tutto da capo, o di condurre una lunga guerra di posizione.

Con queste osservazioni il mio esame è finito. Ma io vorrei chiudere la mia esposizione ricordando qual è il significato della lotta per l'Europa secondo Luigi Einaudi, che seppe esprimerlo in modo memorabile. Il 1° marzo 1954 egli scrisse: «Nella vita delle nazioni di solito l'errore di non saper cogliere l'attimo fuggente è irreparabile. La necessità di unificare l'Europa è evidente. Gli stati esistenti sono polvere senza sostanza. Nessuno di essi è in grado di sopportare il costo di una difesa autonoma. Solo l'unione può farli durare. Il problema non è fra l'indipendenza e l'unione; è fra l'esistere uniti e lo scomparire. Le esitazioni e le discordie degli stati italiani della fine del quattrocento costarono agli italiani

la perdita della indipendenza lungo tre secoli; ed il tempo della decisione, allora, durò forse pochi mesi. Il tempo propizio per l'unione europea è ora soltanto quello durante il quale dureranno nell'Europa occidentale i medesimi ideali di libertà. Siamo sicuri che i fattori avversi agli ideali di libertà non acquistino inopinatamente forza sufficiente ad impedire l'unione; facendo cadere gli uni nell'orbita nord-americana e gli altri in quella russa? Esisterà ancora un territorio italiano; non più una nazione, destinata a vivere come unità spirituale e morale solo a patto di rinunciare ad una assurda indipendenza militare ed economica».

Si tratta della Prolusione tenuta il 5 novembre 1985 all'apertura dell'anno accademico 1985-1986 dell'Università di Pavia. Pubblicato in «Il Politico», L (1985) e in «Il Federalista», XXVIII (1986), n. 1. È stato ripubblicato in Mario Albertini, *Nazionalismo e federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1999.