

Mario Albertini

# Tutti gli scritti

IX. 1985-1995

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

# L'Europa comunitaria tra sovranità nazionale e sovranità limitata

1. L'Europa comunitaria costituisce oggi l'immagine paradigmatica di una situazione nella quale sovranità nazionale e sovranità limitata tendono, sempre più manifestamente, a coincidere. In questo senso, la sempre più palese impotenza del sistema istituzionale comunitario non è, come taluni opinano, la fine ingloriosa di una utopia politica che ha fatto il suo tempo, ma un sintomo inequivoco della decadenza degli Stati nazionali europei. In altri termini, non è l'Europa comunitaria che muore perché gli Stati che la compongono sono maturi per un'autonoma ripresa di iniziativa internazionale; sono al contrario questi ultimi che, attanagliati dal proprio particolarismo, rinunziano a porre le condizioni necessarie, se pure di per sé non sufficienti, di qualsiasi iniziativa credibile.

Chi proponga questa linea interpretativa, ancora sostanzialmente minoritaria nell'ambito della cultura politica della sinistra, si sottrae difficilmente al richiamo ai contenuti dell'azione politica, alla dialettica degli interessi reali che sola potrebbe generare un'aggregazione del consenso verso obiettivi di interesse europeo. La stessa inevitabile constatazione dell'impotenza, della subalternità e in definitiva della marginalità dell'Europa all'interno dell'attuale equilibrio mondiale – nel momento stesso in cui la sua iniziativa sembra oggettivamente sollecitata dalla spinta delle cose, sul piano economico non meno che su quello politico – induce per lo più ad un appello al ritrovamento della sua identità storica, al di là di contrapposizioni per molta parte estrinseche, appello che sembra giustificare l'insofferenza per il vestito stretto dell'integrazione comunitaria, percepita non di rado come segno di divisione. Ciò che il più delle volte rimane nel vago è lo strumento politico di un possibile progetto alternativo. Liquidata con sufficienza la «sovrastuttura» comunitaria, il discorso tende in

genere a rimanere prepolitico o al massimo politico-culturale e gli stessi interlocutori alternativi cui si fa appello – i popoli – finiscono con l'apparire piuttosto come depositari di aspirazioni morali che come soggetti di un disegno politico. La componente istituzionale rientra surrettiziamente nel discorso attraverso il richiamo, almeno implicito, alla realtà degli Stati nazionali e, alla fine, dei loro governi, che continuano, malgrado tutto, ad essere considerati, se non come protagonisti, almeno come tramiti inevitabili di qualsiasi iniziativa europea.

La stessa rivendicazione di un'Europa unita dall'Atlantico agli Urali, cui si ispira anche questo convegno, mentre ripropone con forza il superamento delle divisioni operate nel continente dalle conseguenze della seconda guerra mondiale e l'integrale recupero del suo retaggio storico, rischia in tal modo di risolversi in un'operazione di superficie, che può forse concorrere a migliorare il clima dei rapporti intereuropei, ma non tocca le ragioni strutturali della presente marginalità dell'Europa. Poiché l'impossibilità dell'esercizio di un ruolo egemone da parte di un singolo paese europeo non ha più bisogno di verifica e poiché il venir meno della centralità dell'Europa nell'equilibrio mondiale rende impensabile un ritorno al cosiddetto concerto delle nazioni, l'Europa degli Stati sovrani non ha altra prospettiva che quella dell'attuale crescente satellizzazione. Quanto all'ipotesi di una neutralizzazione, anche parziale, del continente, spesso sottesa alle argomentazioni di chi ritiene di assumere la frammentazione politica dell'Europa come un dato non superabile dell'attuale quadro storico, essa appare, a dir poco, sommamente improbabile per la stessa collocazione dei nostri sistemi produttivi nelle interrelazioni economiche, oltre che per la globalità del confronto tra le potenze egemoni degli opposti schieramenti. L'assunzione implicita di questa ipotesi di fondo rivela il carattere inconsistente e nostalgico di una cultura politica ancorata alla ricerca di evasioni incompatibili con la realtà planetaria del mondo contemporaneo.

2. Un discorso serio sulla crisi dell'Europa comunitaria deve quindi coinvolgere a mio giudizio gli Stati membri, anzi lo Stato nazionale come tale, un prodotto della storia europea divenuto limite insuperabile di tutta l'ulteriore crescita politica e da ultimo segno della nostra comune decadenza. Perché, a questo proposito, delle due l'una. O si accetta come imm modificabile una con-

cezione dei rapporti internazionali fondata sulla pura ragione di Stato, assumendo che i valori fondamentali della democrazia e del socialismo nascano e muoiano all'interno delle sacre frontiere nazionali e allora viene meno il senso stesso dell'impegno per la promozione di una cultura di pace cui l'Europa sia chiamata a fornire un proprio decisivo contributo. Oppure, al contrario, si ritiene che questi valori abbiano diritto di cittadinanza anche nell'ordine internazionale e allora non si vede come sia possibile fondare una cultura della pace, o almeno la sua proiezione politica, proprio su quella ideologia della sovranità nazionale che è stata l'espressione più matura della cultura politica della guerra, nella misura in cui, erigendosi a frontiera ultima della vita civile e subordinando a sé stessa l'intero sviluppo della società, ha prodotto l'esito mostruoso di conflagrazioni a un tempo mondiali e totali.

Eludere questo problema di fondo, considerando l'unità continentale come un obiettivo conseguibile da parte di una coalizione di Stati nazionali, che avrebbero mutato natura in ragione della sopraggiunta debolezza, significherebbe davvero mettere il vino nuovo negli otri vecchi, pensando il futuro nei termini del passato. E significherebbe dimenticare come lo Stato nazionale contemporaneo – nato dall'aspirazione a fondare anche nei rapporti tra le nazioni una società di eguali, ma trasformatosi, al proprio interno non meno che verso l'esterno, nello strumento totalizzante di un nuovo assolutismo – abbia soffocato col proprio abbraccio mortale le speranze di chi si attendeva il superamento dei conflitti tra le nazioni quale conseguenza necessaria dell'universale affermazione di ordinamenti democratici o dell'abolizione della proprietà privata dei mezzi di produzione e di scambio. La nemesi storica che, attraverso i due conflitti mondiali, ha condotto le nazioni europee a una comune decadenza, trasformando la sovranità nazionale da sovranità assoluta a sovranità limitata, impedisce di per sé di considerare la fondazione di istituzioni europee in una prospettiva soltanto strumentale, come la via per un recupero di una posizione egemone o almeno competitiva.

Si comprende quindi come nella sua espressione più coerente – quella del federalismo italiano – l'uropeismo nascesse mondialista, non per un'aspirazione velleitaria, ma perché consapevole del significato esemplare del problema europeo in una situazione in cui l'Europa era chiamata ad assumersi le responsabilità derivanti dall'aver creato le condizioni tecnico-economiche dell'uni-

ficazione del mondo e dall'aver al tempo stesso universalmente diffuso il contagio del modello stato-nazionalista. In questo senso, l'affermazione centrale del *Manifesto di Ventotene* secondo cui «l'obiettivo fallendo il quale ogni altro progresso non è che apparenza è il superamento della divisione dell'Europa in Stati nazionali sovrani» va intesa come espressione universale della persuasione che non fosse possibile estirpare le radici storiche del totalitarismo contemporaneo senza mettere in causa la struttura dello Stato autoritario e accentratore, anzi l'identificazione stessa tra sovranità popolare e sovranità nazionale.

3. Ogni interpretazione della vicenda ormai più che trentennale delle istituzioni europee sarebbe riduttiva se presumesse di prescindere da queste premesse, senza di cui le stesse contraddizioni del sistema comunitario finirebbero per apparire casuali. Non si comprenderebbero neppure i limiti geografici della Comunità originaria – la piccola Europa dei Sei – tanto apparentemente contrastanti con le aspirazioni mondialiste del primo federalismo.

In realtà, la nascita dell'Europa comunitaria nel contesto della guerra fredda e col deciso sostegno degli Stati Uniti, nell'ambito di un disegno di consolidamento economico e politico della sponda europea dell'Alleanza Atlantica, non fu un peccato di origine, ma un'occasione storica priva di alternative per chi fosse persuaso dell'assoluta priorità da attribuirsi all'unificazione del continente entro i limiti che si palesavano possibili e ravvisasse anzi in tale unificazione il presupposto necessario per un recupero di autonomia dei paesi europei rispetto al grande alleato transatlantico. Oggi, è facile vedere i limiti di quel primo tentativo e rilevare la fragilità e i pericoli dell'ambigua mitologia carolingia costruita attorno ad esso da una parte della cultura politica cattolica. Si trattava indubbiamente di un'ipotesi difensiva, concepita sotto l'urgenza di una minaccia esterna. La congiuntura della guerra fredda offriva tuttavia, per la sua stessa durezza, forti impulsi centripeti che sembrava possibile incanalare nella direzione di un autentico salto istituzionale, in un momento in cui la determinante incidenza dell'aiuto esterno rendeva meno rigidi e preclusivi i riflessi di autotutela degli Stati nazionali.

Se vi fu allora da parte di qualcuno una sopravvalutazione delle potenzialità implicite nella nuova struttura e negli elementi di so-

vrnazionalità – in qualche modo prefederali – che essa introduceva, non si può tacere come la cultura politica della sinistra, ancora oscillante tra la delega di ogni iniziativa internazionale al grande fratello sovietico e l'arroccamento su di una difesa sospettosa ed acritica della sovranità delle singole «patrie» europee rivelasse nel suo complesso una totale incomprensione di quanto di nuovo maturava malgrado tutto attraverso quella esperienza. Lo stesso rapporto tra la piccola Europa e l'alleato transatlantico veniva schematizzato fino a vedere nella costruzione di istituzioni sovranazionali uno strumento di subordinazione colonialistica, senza alcuna percezione degli spazi di confronto dialettico che l'integrazione comunitaria era inevitabilmente destinata ad aprire. Nel momento stesso in cui la sovranità nazionale rivelava in modo sempre più palese il suo carattere di sovranità limitata, essa veniva assunta paradossalmente come punto su cui far leva per resistere ad una crescente omologazione di blocco.

Si spiega così come nel successivo progetto di una Comunità europea di difesa – nato non a caso da una iniziativa francese volta a scongiurare il rischio di un riarmo unilaterale tedesco altrimenti inevitabile – la sinistra scorgesse un rimedio peggiore del male, impegnandosi in una lunga battaglia che, pur vittoriosa, avrebbe bensì segnato la fine della prima e più creativa stagione dell'Europa comunitaria, ma non avrebbe impedito, né il paventato riarmo tedesco, né soprattutto il consolidamento in ambito Nato di una struttura militare che ribadiva e perfezionava di fatto la subordinazione europea al protettore americano. È paradossale, ma incontestabile, che in quella situazione storica l'unica reale occasione di progresso fosse colta da chi, come il vecchio De Gasperi, dimostrandosi consapevole dei rischi insiti nell'affermarsi di una tecnocrazia militare a dimensione continentale, quale corpo separato praticamente sottratto al controllo parlamentare, ne trasse spunto per porre per la prima volta sul tappeto del negoziato comunitario il progetto di una vera comunità politica, fondata sul principio della separazione dei poteri e dotata di un autentico sistema rappresentativo. Richiamare circostanze ormai tanto lontane non vuol dire indulgere al rimpianto delle occasioni perdute, ma affermare la perdurante validità di un'analisi storica i cui termini fondamentali permangono sostanzialmente immutati a distanza di oltre trent'anni e anche in presenza di cambiamenti tanto radicali quanto quelli che abbiamo sperimentato.

4. Se quest'ultima affermazione può apparire eccessiva, i fatti sembrano corroborarla. La Comunità a dodici con cui oggi ci confrontiamo si è infatti sviluppata, attraverso successivi allargamenti, intorno al nucleo originario della piccola Europa di allora, in un contesto istituzionale che ripete, almeno formalmente e nelle grandi linee, la struttura della prima Comunità di settore. Le stesse contraddizioni che una prassi ormai consolidata ha messo in evidenza, riportando progressivamente il sistema nel solco degli strumenti tradizionali della cooperazione intergovernativa, erano già implicite in un equilibrio incentrato sul ruolo ipertrofico riconosciuto ad un organo privo di vera responsabilità politica in senso democratico come il Consiglio dei ministri e caratterizzato da un processo di formazione delle decisioni quanto mai faticoso. Esse avrebbero sortito il risultato, paradossale ma inevitabile, di sottrarre l'integrazione di mercato ad ogni reale possibilità di governo politico, ponendo in luce la correlazione reciproca esistente nell'economia del sistema comunitario tra carenza di controllo democratico e salvaguardia della sovranità nazionale. Al di là di ogni declamazione di principio, quest'ultima si è rivelata la causa prima dell'inefficienza decisionale – e quindi politica – delle istituzioni comuni, in un ambito in cui la stessa evoluzione economica travalica ormai la reale capacità di controllo dei governi nazionali. La sovranità nazionale ha finito così per negare sé stessa rovesciandosi, sullo stesso terreno economico, in sovranità limitata.

Questa contraddizione fondamentale, senza dubbio aggravata dall'adesione di paesi politicamente periferici, perché radicati in un tradizionale isolazionismo, come la Danimarca e la stessa Gran Bretagna, costituisce la principale aporia dell'Europa comunitaria, insuperabile nella costanza dell'attuale assetto istituzionale. I capitoli più recenti della vicenda – quelli, per intenderci, che coprono gli ultimi due decenni – esprimono la consapevolezza, largamente diffusa tra gli stessi protagonisti nazionali, dell'impossibilità di procedere oltre senza un mutamento del quadro. Questa consapevolezza riemerge con prepotenza quando il nuovo corso aperto dalla crisi monetaria prima e poi dalla crisi energetica, tornò a conferire attualità al problema del governo economico – e non soltanto economico – della Comunità. Le questioni che il nuovo corso poneva sul tappeto – dall'avvio di un'Unione monetaria all'ingresso in una fase dello sviluppo caratterizzata da una

accelerata e generale introduzione di innovazioni tecnologiche, ma anche da grandi contraccolpi d'ordine sociale, fino all'emergere tra le due sponde dell'Atlantico di una frequente e manifesta divaricazione di interessi, anche in relazione ad un diverso grado di dipendenza dagli scambi mondiali – sollecitavano scelte che il sistema si rivelava nei fatti incapace di compiere. La risposta fu cercata, per un verso, nella direzione di un coordinamento di natura diplomatica, del tutto estraneo alle strutture e alla logica comunitaria. Per un altro, l'istituzionalizzazione degli incontri di vertice tra i Capi di Stato e di governo dei paesi membri sovrappose alla Comunità una sorta di istanza di appello non prevista dai Trattati e destinata di fatto a rendere ancor più laborioso il processo decisionale. La confusa percezione della necessità di una legittimazione popolare condusse comunque alla fine tra molti contrasti alla decisione di eleggere il Parlamento europeo a suffragio universale, decisione destinata per sua natura a inserire nel sistema spinte contraddittorie aprendo, al di là delle intenzioni e delle stesse capacità degli uomini, una rinnovata dialettica istituzionale e, almeno potenzialmente, un elemento di contestazione e di erosione dell'attuale equilibrio.

Il resto è cronaca ancora recente e non manca in questa sede chi può darne testimonianza diretta. Il palese contrasto tra la vastità dei problemi da affrontare e l'irrigidimento dei governi, o di gran parte di essi, su posizioni sempre più restrittive in materia finanziaria, fino all'emergere della richiesta di compensazioni di bilancio che si collocavano in una prospettiva antitetica a quella di un'evoluzione federale, ha oggettivamente favorito nei parlamentari la presa di coscienza della priorità da attribuirsi alla soluzione dei nodi istituzionali che condizionano l'efficacia di qualsiasi politica comunitaria. L'imprevista e imprevedibile capacità di aggregazione del consenso rivelata nel corso della prima legislatura del Parlamento eletto dal progetto di riforma costituzionale che va sotto il nome di Altiero Spinelli e il carattere per ogni rispetto composito della maggioranza che lo approvò non si spiegano altrimenti che con la diffusa consapevolezza dell'inutilità e dell'impotenza della funzione parlamentare, anzi della stessa macchina comunitaria, all'interno di un sistema tuttora sostanzialmente fondato sulla sovranità nazionale. Si comprende altresì come la sconfitta di questo tentativo – formalizzatasi un anno fa in sede di Consiglio dei ministri con un'ennesima constatazione di impo-

tenza – abbia indotto taluno ad abbandonare la partita, annunciando la fine dell'Europa comunitaria ed esternando il desiderio di rivolgersi ormai alla politica nazionale come ad un salutare ritorno alla realtà.

5. La sconfitta subita dall'iniziativa riformatrice del Parlamento europeo può dare qualche sollievo a quanti nell'ambito della sinistra si erano preoccupati in anticipo della possibile emergenza di un super-Stato europeo «dotato», secondo l'icastica espressione di un autorevole parlamentare, «di un esercito, di un nemico, di una bandiera e di un arsenale nucleare», visto che qualsiasi ipotesi di autonoma difesa europea, per remota che fosse, appare allo stato felicemente esorcizzata dal sostanziale azzeramento delle ambizioni politiche della Comunità. L'ipotesi di un generale ritorno alla politica nazionale – che è difficile trattenerci dal definire col termine casalingo di «rimpatriata» – pone comunque problemi non trascurabili ad una sinistra che da molti anni a questa parte ha fatto della collocazione europea la propria divisa.

Se una riconsiderazione critica delle prospettive comunitarie appare legittimata dalla stessa constatata impossibilità di introdurre innovazioni apprezzabili in un ambito decisionale condizionato dal veto di paesi non disponibili a ulteriori progressi, non si potrebbe ragionevolmente dimenticare che qualsiasi alternativa risulterebbe impraticabile in assenza di un sufficiente grado di omogeneità istituzionale tra i paesi interessati. Il riconoscimento più persuasivo di tale realtà è venuto non a caso dalla nuova dirigenza sovietica che, nel rilanciare un negoziato globale tra Cee e Comecon, ha espresso apertamente, per bocca di Gorbaciov, la propria disponibilità a cercare un linguaggio comune con gli europei occidentali in ordine ai problemi internazionali concreti «nella misura in cui i paesi della Cee sapranno agire come una entità politica». Il rafforzamento politico dell'Europa comunitaria è stato quindi espressamente riconosciuto da una fonte tanto poco sospetta come un elemento suscettibile di favorire la ricerca di un migliore equilibrio, anziché contrastarla. L'assunzione di autonoma responsabilità da parte dell'Europa comunitaria come tale e non dei singoli paesi europei è quindi ormai sollecitata – oltre che dalla vasta e a noi complementare area dei cosiddetti paesi in via di sviluppo, che dell'equilibrio bipolare sono le vittime princi-

pali – anche, e sia pure in termini che possono essere giudicati strumentali, dal paese che in un passato ancora recente aveva mostrato di considerare ogni progresso verso l'Unione europea come una minaccia per la propria sicurezza.

Ciò avviene del resto in un momento di indubbia debolezza del mondo occidentale, mentre la leadership transatlantica appare minacciata dalla contraddizione, ormai palese a chiunque, tra l'estrema ambizione del disegno egemonico neoglobalista perseguito attraverso la cosiddetta iniziativa di difesa strategica e la gestione spregiudicata e compromissoria degli interessi immediati dal paese dominante. Il vuoto di guida politica che si è così venuto determinando tende di per sé ad accollare ai paesi dell'Europa comunitaria responsabilità in contrasto con la loro condizione oggettiva di paesi a sovranità limitata, condizione di cui la cronaca di questi giorni fornisce quotidiane riprove.

La via di un rilancio politico dell'Europa comunitaria può certo apparire assai problematica per i condizionamenti cui sono sottoposti anche i governi formalmente meno ancorati a pregiudiziali preclusive, non meno che per l'indubbia difficoltà di un diretto coinvolgimento dell'elettorato europeo. Tanto la ricerca di formule istituzionali che, senza compromettere quanto si è comunque acquisito sul piano comunitario, consentano a un gruppo di paesi membri di procedere oltre sulla strada del consolidamento politico, quanto l'ipotesi di associare all'elezione europea dell'89 una consultazione referendaria con valore di indirizzo, intesa a verificare l'esistenza – nella Comunità o in alcuni paesi membri – di una maggioranza favorevole al conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo, si presentano come obiettivi politici tanto ardui da apparire del tutto illusori agli occhi di molti. Ancor più illusoria sembra tuttavia a questo punto la presunzione di affidare una rinnovata presenza europea nei rapporti mondiali all'iniziativa illuminata di questo o quel governo. A un parlamentare europeo che dichiarava pubblicamente di recarsi a un'assemblea nazionale del proprio partito come ad una sede nella quale, perlomeno, si sarebbe fatta davvero politica, vorrei domandare quante probabilità abbia la tanto invocata introduzione nel nostro paese di un'alternanza di governo di incidere seriamente, non dico su di una possibile iniziativa europea dell'Italia, ma anche soltanto su di una gestione veramente alternativa della politica economica nazionale, in presenza di condi-

zionamenti esterni che costituiscono la manifestazione più concreta, anche se meno appariscente, della sovranità limitata e di cui le contraddittorie vicende della presidenza Mitterrand hanno costituito una puntuale illustrazione. Non è qualunquismo riconoscere che l'alternarsi delle forze politiche alla guida degli Stati nazionali europei è ormai un esercizio non risolutivo, se non addirittura rappresentabile con l'immagine del malato che si rivolge invano nel proprio letto di dolore.

La democrazia europea non può essere salvata da nessuna riforma costituzionale, perché i suoi mali derivano anzitutto dai limiti degli Stati nazionali, ormai inadeguati ad assolvere al proprio compito storico. In un mondo in cui l'indebolimento degli strumenti di governo multilaterali, a cominciare dal sistema delle Nazioni Unite, è insieme causa di aggravamento degli squilibri e di accresciuta conflittualità nei rapporti tra i diversi paesi, l'arretramento o la paralisi dei processi di integrazione macroregionale come quello dell'Europa comunitaria, lungi dall'aprire la via ad una cooperazione politica di più ampio respiro, non possono che risolversi in un fattore di anarchia, giustificando *a contrario* il recupero delle posizioni egemoniche compromesse e l'ulteriore consolidamento dell'universale vassallaggio e del sospettoso immobilismo su cui si fondano l'equilibrio bipolare e la sua cultura della deterrenza. La strutturale apertura dell'Europa agli scambi mondiali è a questo riguardo l'indice di una situazione che non consente isolazionismo e protezionismo. A dispetto dei limiti delle sue attuali istituzioni, la via dell'Europa comunitaria è più che mai senza alternative: in ogni caso, senza alternative di pace. Ricordiamoci di quanto scriveva nelle sue memorie, con il suo robusto realismo, il vecchio Jean Monnet: «Il susseguirsi delle stagioni ci conduce necessariamente verso una più grande unità: se non è quella che sappiamo promuovere, sarà quella che subiremo».

Relazione scritta da Carlo Meriano in collaborazione con Mario Albertini, presentata da Meriano al convegno nazionale di «Testimonianze» sul tema «Dall'Atlantico agli Urali per un'Europa di pace» (Firenze, 6-7 dicembre 1986).