

Mario Albertini

Tutti gli scritti

V. 1965-1970

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

Quale Europa?

La maggioranza degli europei oggi è favorevole all'unità europea. Ma fino a che l'unità europea non è chiaramente definita, questa diffusa aspirazione non può dirigersi verso un obiettivo preciso e quindi non diviene una forza operante nel processo di integrazione. In tal modo un enorme potenziale rimane inerte e inutilizzato.

Questo solo rilievo mostra l'immensa importanza della domanda «Quale Europa?». Essa porta su tre problemi: 1) quello della forma dell'unità europea, 2) quello del suo contenuto politico e 3) quello della sua estensione geografica.

La forma dell'unità europea

Allo stato dei fatti le scelte sul tappeto per quanto riguarda la forma dell'unità europea sono tre: 1) *l'Europa degli Stati*, 2) *l'Europa delle Comunità* e 3) *l'Europa federale*.

1) Il progetto dell'*Europa degli Stati*, proposto per la prima volta da de Gaulle nel 1960 e definito in seguito con il cosiddetto «Piano Fouchet», lascia praticamente gli Stati nazionali del continente così come sono ora, escludendo esplicitamente anche per il futuro qualsiasi cessione di sovranità, cioè qualsiasi sviluppo in senso sovranazionale. Lo scopo di questo progetto è quello di realizzare una condotta comune nei settori della politica, della difesa, della cultura e dell'economia (inglobando il Mercato comune). I mezzi indicati sono: a) periodiche riunioni a livello dei ministri competenti, ai quali spetta di prendere, all'unanimità, le decisioni relative; b) una serie di commissioni col compito di preparare le decisioni e di vigilare sulla loro esecuzione. Si tratta cioè di quella che tecnicamente si chiama una confederazione. Con un mecca-

nismo di questo genere, mentre gli interessi nazionali continuerebbero ad essere compiutamente espressi dall'azione dei partiti, dei sindacati e dei gruppi di pressione nell'ambito dei governi e dei parlamenti degli Stati, quelli europei rimarrebbero invece, come lo sono ora, del tutto privi di qualunque espressione diretta per la mancanza di un governo, di un parlamento e del conseguente schieramento dei partiti, dei sindacati e dei gruppi di pressione a livello europeo. Si può pertanto affermare con sicurezza che, con l'Europa degli Stati, non si potrebbero assolutamente prendere decisioni comuni riguardanti i comuni interessi degli europei, ma solo decisioni comuni nei casi, per loro natura limitati, precari e transitori, di convergenza degli interessi degli Stati.

In sostanza il meccanismo dell'Europa degli Stati non è praticamente diverso da quello delle vecchie alleanze (anche se cerca, vanamente, di renderle permanenti) e quindi non aggiunge nulla al sistema politico che ha diviso l'Europa e fatto sorgere il problema dell'unità.

Curiosamente, all'«Europa degli Stati» viene da alcuni contrapposta l'«Europa dei popoli». Ma «popolo» e «Stato» sono due concetti coestensivi, il popolo non essendo che lo Stato considerato come l'insieme dei suoi cittadini. «Europa degli Stati» e «Europa dei popoli» sono dunque, se si mantengono i significati correnti delle parole, la stessa cosa, e non due cose diverse come si crede o si cerca di far credere.

2) *L'Europa delle Comunità* è la forma attuale dell'unità europea. Essa [...] è una confederazione come l'Europa degli Stati. In teoria la loro differenza sta nella estensione delle rispettive competenze, limitata alla sola economia nel caso delle Comunità, estesa praticamente a tutti i settori nel caso dell'Europa degli Stati. Tuttavia, mentre l'Europa degli Stati, da un punto di vista istituzionale, non servirebbe praticamente a nulla, l'Europa delle Comunità ha svolto una grande funzione, sia pure di carattere transitorio: quella di far convergere i mercati nazionali sino al punto dell'unione doganale e della soglia dell'unione economica. In questo senso, anche se nel modo di un mito, ha avuto una reale importanza storica la questione, istituzionalmente insignificante, della procedura del voto a maggioranza nell'ambito delle Comunità. Gli Stati, sinché restano sovrani, non si piegheranno mai ad eseguire una decisione presa a maggioranza dagli altri Stati contro la loro volontà. Tuttavia questo evanescente fantasma giuridico ha

esercitato la funzione psicologica di far credere che le Comunità potessero trasformarsi in un vero e proprio potere politico e in questo senso ha sorretto politicamente la marcia verso l'unione economica.

Resta però il fatto che le Comunità non possono trasformarsi in un vero e proprio potere politico europeo, e quindi nemmeno portare a compimento l'unione economica, che è ormai necessaria essendo prossimo alla fine il periodo transitorio del Mercato comune.

3) *L'Europa federale* infine è, dal punto di vista costituzionale, una federazione. La federazione, come è noto, è un vero e proprio Stato con un governo: a) avente giurisdizione diretta su tutti i cittadini, anche se limitata dalle competenze degli Stati membri della federazione, b) eletto democraticamente dagli stessi, i quali costituiscono pertanto un solo popolo e non diversi popoli (si tratta però di un «popolo federale» in quanto, contrariamente a ciò che si verifica nei «popoli nazionali», tutti i suoi componenti sono cittadini sia della federazione che di uno Stato membro).

Ci possono essere diversi tipi di costituzione federale, ma ciò che conta è che solo a questo punto si crea un vero e proprio potere politico al di sopra degli Stati nazionali, ossia si organizza la rappresentanza degli interessi europei, consolidando istituzionalmente gli interessi e gli ideali unitari.

Il contenuto politico dell'unità europea

L'alternativa tra l'Europa degli Stati e l'Europa delle Comunità da una parte e l'Europa federale dall'altra può sembrare esclusivamente istituzionale, astratta e priva di un vero e proprio contenuto politico. Ma lo è soltanto per chi, nel processo di integrazione europea, prende in considerazione solo ciò che è già stato raggiunto senza considerare il possibile o i possibili punti di arrivo.

Prima di mostrare gli aspetti politici specifici di questa scelta istituzionale, dobbiamo tuttavia sgomberare il campo da un equivoco. Si pensa spesso che il problema del contenuto politico dell'Europa si riduca a quello della scelta tra l'Europa liberale, socialista, cristiano-sociale e così via. Ma in tal modo si dimentica, primo, che l'Europa non c'è ancora; secondo, che ci sarà se ci sarà

una federazione la quale, in quanto tale, essendo uno Stato, dovrà lasciare piena libertà d'azione a tutte le correnti politiche senza identificarsi con nessuna di esse; cioè, dovrà essere solo democratica.

Il fatto che la federazione, essendo uno Stato, deve essere aperta a tutte le correnti politiche non implica tuttavia che essa non escluda certi esiti politico-sociali e non ne favorisca altri. È un fatto che la soluzione dei grandi problemi politico-sociali non dipende soltanto dal tipo di governo ma anche, e soprattutto, dal tipo di Stato, anche se di solito non ci se ne accorge perché il problema del mutamento della forma o delle dimensioni dello Stato ha carattere eccezionale ed emerge solo in occasione di grandi modificazioni storiche. Ed è un fatto d'altra parte che, quando c'è corrispondenza tra paese legale e paese reale, ossia quando uno Stato esprime compiutamente il processo storico, può giocare un ruolo progressivo non solo la sinistra, ma anche la destra, sia pure con maggiore cautela e moderazione. Alcuni momenti della storia inglese esemplificano perfettamente questi casi. Non a torto si è potuto dire che i conservatori inglesi sono stati a volte più progressisti delle sinistre europee; e questo è quanto si verificerebbe, probabilmente, anche in Europa.

I grandi problemi e l'unità europea

Ciò premesso, è facile mostrare gli aspetti politici della scelta istituzionale. Basta prendere in considerazione i maggiori problemi che riguardano sia la politica economica e sociale, sia quella internazionale, sia le istituzioni politiche, sia lo schieramento dei partiti, per rendersi conto che quelli di carattere veramente evolutivo troverebbero finalmente nel quadro europeo delle soluzioni efficaci, impossibili nel quadro nazionale (anche cambiando natura); mentre quelli che dipendono esclusivamente dalle eredità di un passato da liquidare scomparirebbero rapidamente.

Per quanto riguarda l'economia e la giustizia sociale, bisogna tener presente due dati di fatto: a) che il processo di superamento dei mercati nazionali e di creazione di grandi spazi economici è irreversibile, oltre che desiderabile in quanto fattore di espansione; b) che nelle economie miste, caratteristiche del nostro tempo, un minimo di programmazione è indispensabile per indirizzare gli in-

vestimenti a fini sociali, oltre che utile per garantire lo stesso sviluppo. E bisogna tener presente che il processo di superamento dei mercati nazionali, pur essendo irreversibile, non è però automatico. Infatti non si può passare dallo stadio dell'unione doganale a quello dell'unione economica vera e propria senza l'unificazione delle monete, delle politiche economiche e così via, ossia senza un governo supranazionale che, d'altra parte, è assolutamente indispensabile per la programmazione supranazionale. È dunque priva di senso l'idea di affidare il passaggio dall'unione doganale a quella economica e la programmazione europea a una molteplicità di governi nazionali o a un centro europeo che non abbia la natura di un governo. Bastano questi pochi cenni per mostrare: a) che solo chi sceglie la Federazione europea sceglie veramente la programmazione europea e il progresso economico e sociale, b) che chi non fa questa scelta sceglie, senza rendersene conto, il mantenimento della sovranità assoluta degli Stati nazionali, e quindi, non avendo la possibilità di far passare l'economia europea dal livello dell'unione doganale a quello dell'unione economica, lascia sussistere l'anarchia economica e lo strapotere dei grandi gruppi industriali anche se, nell'ambito del suo Stato, si illude di battersi per il socialismo.

Nel settore della politica estera il problema pregiudiziale è quello di disporre di un vero e proprio potere di decisione a livello internazionale. In caso contrario non si danno che due possibilità: a) se questo potere manca del tutto, si subisce la politica altrui facendola passare per propria, cosa che si manifesta di fatto nel parlare di fini o troppo generici o troppo particolari, senza precisare mai quali concreti problemi di equilibrio mondiale si cerchi di risolvere; b) se esso è sufficiente per disturbare le grandi potenze, ma insufficiente per risolvere una parte, anche piccola, dei problemi dell'equilibrio mondiale, si turba l'equilibrio in atto senza riuscire a crearne uno nuovo.

Gli Stati europei si trovano proprio in una situazione di questo genere. Di conseguenza, chi non sceglie la federazione sceglie, pur senza rendersene conto, uno stato di perpetua oscillazione tra la politica di ricatto di tipo gollista e la politica rinunciataria del satellite, contribuendo a tenere il mondo in disordine e ad ostacolare la distensione, il grado di disarmo possibile, un più efficace aiuto al Terzo mondo, ecc. Chi invece sceglie la federazione sceglie anche l'unico modo per conseguire un vero e pro-

prio potere di decisione a livello internazionale, e quindi anche la possibilità di mobilitare le forze europee disponibili per una politica estera progressiva.

Per quanto riguarda le istituzioni politiche, è indubbio che gli Stati dell'Europa occidentale stanno vivendo un periodo di crisi, crisi che si manifesta come interruzione del circuito di fiducia tra cittadini e classe politica. In prima approssimazione il problema è costituzionale: si tratta di ristabilire questo circuito di fiducia affidando davvero al popolo, nella misura consentita dall'attuale stadio di evoluzione della coscienza democratica, la scelta del governo. Ma per questo è necessario che il popolo sia veramente un popolo, ossia una comunità di destino, e che il governo sia veramente un governo, ossia un organo capace di esprimere una volontà politica autonoma e forte a sufficienza per controllare il destino di un popolo. In ogni altro caso il rapporto diretto tra cittadini e classe politica diventa inutile e si spezza.

È proprio il caso dell'Europa, dove i governi nazionali non controllano più il processo dell'economia e della difesa, dove al posto delle vecchie società nazionali si sta formando una società europea. Dunque, chi non sceglie la federazione, perciò lascia sussistere i vecchi Stati, lascia sussistere anche la causa della crisi delle istituzioni politiche. Chi sceglie invece la federazione non solo rimuove la causa della crisi, ma sceglie anche un tipo di Stato nel quale si può istituire un governo presidenziale, ossia tale da garantire nel modo più adeguato la scelta da parte del popolo, senza cadere nel rischio del bonapartismo. Ciò si deve al fatto che nella federazione, oltre alla tradizionale divisione del potere tra esecutivo, legislativo e giudiziario, c'è anche quella tra il governo della federazione e quelli degli Stati membri, governi che costituiscono un efficace argine al potere presidenziale.

Per quanto riguarda infine lo schieramento dei partiti, il problema maggiore è costituito dal fatto che il loro frazionamento impedisce la formazione di governi omogenei e responsabili. La soluzione sta evidentemente nel bipartitismo in quanto esso fa sì che il governo sia costituito da un solo partito e l'opposizione altrettanto. Orbene, per tentare di arrivare al bipartitismo, bisogna cercare di creare una situazione di potere che renda possibile il raggruppamento dei vecchi partiti. L'unità europea costituisce l'unica situazione di questo genere. Con l'unità europea i partiti sarebbero costretti ad affrontare elezioni europee e a presentarsi su

scala europea. Si possono prevedere facilmente le conseguenze di un simile sommovimento se si tiene presente che le energie politiche che non hanno legami europei efficaci saranno battute e tenderanno a sparire. Esse sono: la destra nazionalistica, l'integralismo cattolico (la riunione in un partito di soli elementi cattolici), il comunismo e il massimalismo socialista. Ne segue che non rimarrebbero che due sole formule politiche efficaci: dalla destra al centro quella del moderno partito conservatore all'inglese e dal centro alla sinistra quella del moderno partito democratico di sinistra, sia socialista che liberale. Anche in questo caso dunque la scelta della federazione coincide con la scelta politica di maggior rilievo.

Le dimensioni dell'unità europea

Non c'è dubbio che le dimensioni dell'unità europea dovrebbero coincidere con quelle dell'Europa. Ma se su questa base si critica l'integrazione europea nell'ambito dei sei paesi della Comunità e la fondazione di un primo nucleo federale in questo quadro, si commette un imperdonabile errore che nasce non dalla natura del problema, ma dall'ignoranza delle differenze tra lo Stato unitario e quello federale.

Mentre lo Stato unitario si giustifica come l'espressione politica di una nazione (tanto che cerca di «nazionalizzare» anche con la forza i gruppi di altre nazionalità che si trovano all'interno dei suoi confini) ed è quindi una formazione politica chiusa, che non si può estendere al di là di certe dimensioni, lo Stato federale non si giustifica come l'espressione politica di un solo gruppo: anzi, la sua caratteristica specifica, grazie alla duplicazione della rappresentanza politica, è proprio quella di realizzare la convivenza, nello stesso ambito costituzionale, di una molteplicità di gruppi che presentano, accanto ad elementi di unità, forti elementi di diversità.

Ciò essendo indiscutibile, è anche vero che il problema delle dimensioni dell'unità europea non coincide affatto con quello delle dimensioni del primo nucleo federale, bensì con quello delle sue possibilità di estensione. Si tratta dunque di esaminare non la dimensione del primo nucleo, che è storicamente determinata, ma la sua estensione prevedibile. Per forza propria, il primo nucleo

federale manifesterà la tendenza ad estendersi su tutta l'area che presenta, accanto all'elemento della diversità, quello dell'unità, ossia ad unire appunto tutta l'Europa. Naturalmente questa estensione avverrà tanto più facilmente e rapidamente quanto minori saranno gli ostacoli costituiti da interessi nazionalistici e da regimi totalitari. In concreto si tratta quindi di valutare la bilancia di potere costituita da una parte da queste resistenze, dall'altra dalla forza di attrazione della federazione, dal suo peso nell'equilibrio mondiale e infine dal fatto che l'adesione alla federazione costituirà una possente alternativa democratica alla crisi del comunismo e dei residui del fascismo. In pratica non è azzardato dire che l'adesione della Gran Bretagna e degli altri paesi dell'Occidente avverrebbe entro un periodo di tempo relativamente breve; e che l'adesione degli Stati dell'Europa orientale, se non ancora della stessa Russia, non dovrebbe situarsi al di là del presente ciclo storico.

In «Giornale del Censimento», I (dicembre 1965), n. 5. È stato diffuso come Quaderno n. 1 a cura della Commissione italiana del Mfe e ripubblicato, in francese, in «Le Fédéraliste», VIII (1966), n. 1.