

Mario Albertini

# Tutti gli scritti

V. 1965-1970

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

# La Comunità europea, ovvero il periodo confederale dell'unificazione europea

## *Premessa*

Che cosa sono le «Comunità europee»? Il modo in cui gli uomini politici e i giornali ne parlano serve più a confondere le idee che a chiarirle. Si parla abitualmente di «esecutivi» delle Comunità, di «parlamento» europeo; ma si capisce subito che non si può trattare di veri esecutivi né di un vero parlamento. Dove ci sono centri di potere come un governo e un parlamento c'è anche la lotta dei partiti per controllarli e un interesse permanente da parte di tutti gli individui. Gli «esecutivi» e il «parlamento» delle Comunità invece sono organi ignorati dalla maggior parte dell'opinione pubblica, per i quali nessun cittadino vota, per i quali nessun partito si batte.

Il fatto che si usino queste denominazioni può essere dovuto alla lodevole intenzione di trasformare questi organi in un vero governo e in un vero parlamento. Ma ciò non toglie che il dar loro oggi un nome che non corrisponde alla loro natura attuale sia dannoso, in quanto può indurre gli europei che conoscono l'esistenza delle Comunità a credere che l'Europa abbia già qualcosa di molto vicino a un vero governo e a un vero parlamento. In questo modo si nasconde la verità alla popolazione, si nasconde il cammino che gli europei devono ancora percorrere prima di giungere all'unità politica e si spengono così energie che sarebbero disponibili per la lotta per l'Europa.

Che cosa sono allora le Comunità? Per capirlo bisogna descrivere come esse sono realmente, come sono nate e si sono sviluppate, la loro struttura, il loro funzionamento e le loro prospettive future.

*Nascita*

Le Comunità europee hanno una premessa nella diffusione del sentimento europeo provocata dalla seconda guerra mondiale e dall'immediato dopoguerra. Il leader di questa fase psicologica del moto dell'unità europea fu Churchill, la istituzione che la simboleggiò fu il Consiglio d'Europa. Con le Comunità subentrò la seconda fase, quella economica.

Il problema specifico che ha creato la situazione particolare di potere che ha permesso la formazione delle Comunità è quello della Germania occidentale. Nel 1949-50 la vita sociale era tornata in tutto l'Occidente, ivi compresa l'Europa occidentale, alla normalità, ma la situazione politica presentava ancora un aspetto paradossale: da un lato le risorse di forza della Germania, che non aveva ancora recuperato la sua sovranità, restavano completamente inutilizzate; dall'altro, era quanto mai reale e sentita la necessità, perché la spinta staliniana e la minaccia russa duravano, di impiegare tutte le energie disponibili, e quindi anche quelle tedesche, per farvi fronte. Si poneva quindi il problema di inquadrare la Germania nel sistema dell'unità atlantica e dell'unità economica europea e correlativamente quelli dello status della Germania, del suo posto in Occidente e in Europa e dei suoi rapporti con la Francia.

D'altra parte si manifestò l'impossibilità di risolvere il problema con la divisione e la possibilità di risolverlo con un certo grado di unità. Quando si pose il problema della Germania occidentale, gli americani e gli inglesi volevano semplicemente ridarle il suo esercito e la sua sovranità; ma i francesi, che erano coloro che maggiormente avevano sofferto della potenza della Germania, che avevano combattuto guerre terribili contro di essa, si opposero. L'unica possibilità di uscire da questa contraddizione era quella di trovare una soluzione unitaria. La Francia non poteva controllare la Germania. Ma accettando essa stessa un controllo europeo, avrebbe potuto ottenere che anche la Germania vi si sottoponesse.

Il problema della Germania occidentale si trasformò così in quello di creare un legame che unisse la Francia e la Germania in modo che non fosse più possibile una lotta tra loro: ciò significava neutralizzare – in un certo senso – le due maggiori fonti della potenza tedesca, cioè l'industria pesante renana e l'esercito.

Non è un caso che le due istituzioni europee proposte in quel periodo, cioè la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Ceca) e la Comunità europea di difesa (Ced), avessero come scopo un controllo sovranazionale dell'esercito e dell'industria pesante tedesca.

### *Sviluppo*

La Ced fallì, trascinando nel nulla la possibilità di fondare fin da allora lo Stato federale europeo, ma costituì comunque una tappa fondamentale nella storia dell'unificazione europea, perché fece nascere, con la Ceca, la piattaforma a Sei, mostrando quali fossero gli Stati che avevano la possibilità e la necessità di giungere rapidamente ad un grado molto stretto di unificazione. La Ceca e la Ced erano state proposte anche alla Gran Bretagna, che era nel gioco durante la fase psicologica, che anzi in questa fase l'aveva condotto; ma quando si trattò veramente di sottomettersi a dei controlli sovranazionali o internazionali molto stretti, la Gran Bretagna disse di no; e si dovette fondare la Ceca e condurre tutte le trattative per l'esercito europeo senza la Gran Bretagna.

Si delineò in questo modo un quadro politico nel quale la convergenza degli interessi degli Stati e dei mercati era talmente stretta da dar luogo ad una *unità di fatto* anche senza un governo comune; il quadro nel quale il processo di unificazione, su questa solida base di potere, poteva proseguire e acquistare maggiore profondità. E con la Ceca si trovò un mezzo istituzionale per prendere decisioni a livello internazionale, senza disporre di potere politico, in settori che normalmente richiedono un vero e proprio governo nonché una amministrazione.

Grazie all'unità di fatto, che ne costituiva il motore nascosto, la Ceca funzionò dimostrandosi, entro questo limite, vitale. E attraverso questa formula, inventata da Monnet che non credeva nel Mercato comune, passarono proprio i progetti di unificazione economica, che sino ad allora non avevano avuto alcun successo, e l'unità di fatto si rivelò così solida da poter sorreggere l'inizio di un processo vero e proprio di integrazione economica. Così alla Ceca si aggiunsero, invece della Ced, la Cee (Comunità economica europea, nota come Mercato comune) e la Ceea (Comunità europea dell'energia atomica, nota come Euratom).

### *Gli organi delle Comunità*

La Ceca fu costituita con un Trattato firmato a Parigi il 18 aprile 1951. Il suo organo deliberante ed esecutivo è l'*Alta Autorità*, composta di nove membri, di cui otto sono nominati dai governi di comune accordo e uno è cooptato. Essa decide a maggioranza e regola direttamente l'attività produttiva delle singole imprese. Essa è affiancata da un *Consiglio dei ministri*, chiamato in molti casi a dare un parere vincolante sulle decisioni dell'Alta Autorità, talvolta a maggioranza, talvolta all'unanimità. La *Corte di giustizia*, composta da sette giudici nominati di comune accordo dai governi, «assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione del Trattato e dei regolamenti di applicazione» (art. 31 del Trattato).

La Cee (Mercato comune) e la Ceea (Euratom) furono istituite con un Trattato firmato a Roma il 25 marzo 1957. Gli organi della Cee sono: 1) la *Commissione*, composta di nove membri nominati per quattro anni di comune accordo dai governi; essa ha il compito di vigilare sull'applicazione del Trattato, di formulare raccomandazioni e pareri rivolti al Consiglio dei ministri, di prendere determinate decisioni in settori specifici e di agire in diversi settori su delega del Consiglio. 2) Il *Consiglio dei ministri*, formato dai ministri che rappresentano gli Stati partecipanti; ad esso è affidato il potere di decisione su tutte le materie fondamentali. Nel corso delle due prime fasi del Mercato comune esso decide prevalentemente all'unanimità. Nella terza fase il Trattato prevede che esso decida a maggioranza, tranne che sulle questioni di maggior interesse politico. 3) La *Corte di giustizia*, che è lo stesso organo che agisce nel quadro della Ceca, al quale il Trattato della Cee attribuisce anche la competenza di decidere delle controversie che nascono nel quadro dell'attività del Mercato comune.

La struttura della Ceea (Euratom) ricalca esattamente quella della Cee, tranne che per il numero dei componenti la Commissione (cinque).

L'*Assemblea parlamentare europea*, successivamente chiamata *Parlamento europeo*, è un organo comune alle tre Comunità. Erede dell'Assemblea comune della Ceca, essa è composta di 142 membri, che rivestono le funzioni di parlamentari nei rispettivi paesi e che sono nominati dai singoli parlamenti secondo una pro-

porzione stabilita dai Trattati. Essa non dispone di alcun potere legislativo, né del potere di votare imposte, né del potere di controllare l'effettivo organo deliberante delle Comunità: il Consiglio dei ministri. Le sue competenze si limitano ad una generica funzione di controllo sulle Commissioni. Il suo nome può trarre in inganno: bisogna perciò tener presente che c'è un parlamento vero e proprio soltanto là dove ci sono uno Stato ed un governo.

### *Natura delle Comunità*

La descrizione degli organi delle Comunità non basta per comprendere la loro vera natura. Occorre, per rendersene conto, esaminare il loro funzionamento effettivo, ossia constatare quali sono le materie deferite alla loro competenza e in qual modo esse sono regolate.

Le materie di cui si occupa la Cee – che è la più importante delle tre Comunità – sono definite dal Trattato istitutivo. Il Trattato prevede una serie di obiettivi da attuarsi nel corso di un periodo transitorio di dodici anni, diviso in tre tappe di quattro anni ciascuna. Tali obiettivi sono sostanzialmente: 1) la progressiva riduzione dei dazi doganali, nella misura del 10% all'anno, fino alla loro totale abolizione. 2) La progressiva abolizione dei contingenti alla importazione. 3) La fissazione di una tariffa doganale esterna comune a tutti gli Stati membri. 4) Una comune organizzazione del mercato nel settore agricolo, con fissazione di prezzi minimi per i vari prodotti, ecc. 5) La progressiva attuazione della libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali. 6) La realizzazione di una regolamentazione comune dei trasporti. 7) L'attuazione di una armonizzazione delle politiche economiche e sociali.

Si tratta cioè da un lato di smantellare ogni ostacolo alla libertà degli scambi all'interno dell'area dei Sei e dall'altro di giungere almeno al minimo di politica economica comune (ossia di unione economica) indispensabile per far funzionare l'unione doganale.

E tutto ciò senza un governo. Di conseguenza, da un parte si trattava di rendere possibile l'elaborazione e l'esecuzione di decisioni simili a quelle dei governi, dall'altra di creare un organo intergovernativo per prendere quelle decisioni. Il primo compito ha

natura burocratica e richiede una vera e propria burocrazia, il secondo ha natura politica, e richiede una base e una volontà politiche. Gli organi delle Comunità ricalcano esattamente queste esigenze. Da un lato la Commissione, servendosi della burocrazia europea, prepara le decisioni e formula le proposte; dall'altro il Consiglio dei ministri prende di fatto le decisioni, adottando o respingendo tali proposte.

Da questa sommaria descrizione del funzionamento delle Comunità emergono chiaramente i loro limiti. Per prendere decisioni politiche occorre una volontà politica unitaria. Orbene, il Consiglio dei ministri è un organo che può manifestarla, se esiste, ma che non può formarla perché è la somma di ministri di diversi governi, ossia di volontà per definizione diverse. Ne consegue che, se si verifica una completa convergenza tra gli interessi nazionali, nascono vere decisioni europee, ma se esistono divergenze, le decisioni non possono essere che compromessi tra gli interessi contrapposti; e dove le posizioni siano così lontane da non consentire compromessi, nessuna decisione è possibile.

In pratica, questo meccanismo istituzionale consente di fare forti progressi verso l'unificazione del mercato, tenuto conto dell'unità di fatto, ma non consente un'unificazione completa, che richiederebbe un'unica moneta, un'unica politica economica, ecc., cioè un vero governo europeo.

### *L'Europa confederale*

Per comprendere il senso delle Comunità europee non basta però rendersi conto del loro funzionamento, ma bisogna anche comprendere il loro significato storico, cioè le modificazioni che esse hanno introdotto nella vita dell'Europa. È presto fatto. Basta tener presente che, con le Comunità, l'Europa occidentale ha creato una vera e propria confederazione, anche se limitata al solo settore economico. Generalmente non se ne ha coscienza, proprio a causa della terminologia relativa all'integrazione europea che, come abbiamo visto, non spiega la situazione effettiva. Tuttavia la cosa è indubbia. C'è una profonda unità di fatto tra Francia, Germania, Italia e Benelux che deriva dall'impossibilità di condurre una politica esclusivamente nazionale sia sul terreno dell'eco-

nomia che su quello della difesa; e c'è un'organizzazione intergovernativa per prendere in comune le decisioni di interesse comune. È appunto ciò che tecnicamente si chiama una confederazione.

L'avvento della confederazione, per ora limitata ancora al solo settore economico, è stato un fatto capitale per la vita dell'Europa. Nel primo dopoguerra del secolo, costretta dalle rivalità tra gli Stati a mantenere il processo economico nelle dimensioni nazionali, che non corrispondevano più a quelle della produzione moderna, l'Europa aveva segnato il passo ed era stata nettamente distanziata dall'America del Nord. Al contrario, con il Mercato comune, essa si trovò a disporre del quadro di base di una produzione moderna di massa e riprese a progredire.

Ciò ha influenzato in maniera decisiva i governi e i partiti, anche se la loro consapevolezza della dimensione europea del filo conduttore dell'evoluzione politica ed economica è tuttora scarsa.

### *Le prospettive future*

Quali sono le future prospettive di evoluzione delle Comunità? Le due proposte più recenti nate nel loro ambito sono:

1) quella della fusione degli esecutivi, che è già stata approvata e che è in attesa della ratifica da parte dei parlamenti nazionali. Essa semplifica ma non modifica il funzionamento della confederazione, quale l'abbiamo descritto.

2) Quella del rafforzamento del «parlamento» europeo mediante l'aumento delle sue competenze (in particolare affidandogli il controllo del bilancio delle Comunità) e mediante la sua elezione a suffragio universale diretto. Anche in questo caso non siamo di fronte ad un progetto che modifichi sostanzialmente il funzionamento delle Comunità perché non toglie di mezzo il fatto che il potere di decisione resta, secondo questo progetto, esclusivamente nelle mani del Consiglio dei ministri, sul quale il «parlamento» europeo non ha alcun potere di controllo.

In realtà le Comunità, o confederazione secondo la terminologia scientifica, non hanno più alcuna possibilità di sviluppo. I problemi sul tappeto sono ormai quelli della moneta europea, del bilancio autonomo delle Comunità, ecc., sono cioè problemi che richiedono, per essere risolti, un vero e proprio potere politico.



Pertanto le Comunità, che hanno così efficacemente portato l'integrazione economica quasi al suo compimento, hanno esaurito la loro funzione e devono ormai essere sostituite da un governo europeo.

In «Giornale del Censimento», I (settembre 1965), n. 2 e, in francese, in «Le Fédéraliste», VII (1965), n. 2. È stato diffuso come Quaderno n. 3 a cura della Commissione italiana del Mfe. Questo testo è il frutto di un lavoro collettivo, ma la sua impostazione e la revisione finale sono certamente opera di Mario Albertini.