

Mario Albertini

Tutti gli scritti

VI. 1971-1975

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

Il Parlamento europeo

Profilo storico giuridico e politico

Introduzione

Sul Parlamento europeo, la sua attività, i suoi problemi, esiste una vasta letteratura¹. Questa letteratura costituisce, ovviamente, il punto di partenza indispensabile per qualunque analisi nella misura in cui presenta un merito indiscutibile: l'esame di ciò che è accaduto. Ma qual è il senso di ciò che è accaduto, quando una domanda di questo genere riguarda il Parlamento europeo? Per un verso non possiamo rispondere a questa domanda senza prendere in esame la letteratura in questione, ma per un altro verso dobbiamo andare oltre, perché non basta riferirsi all'idea corrente di Parlamento europeo per avere senz'altro davanti agli occhi un insieme ben definito di fatti.

In verità ci si può chiedere subito: di quali fatti parliamo? Ci occupiamo del Parlamento europeo, dunque parliamo di fatti parlamentari. Però non possiamo affermare che ci sarebbero dei fatti parlamentari europei come ci sono dei fatti parlamentari italiani, o di qualunque altro paese. Basta questo paragone sia per stabilire che si tratta di due tipi di fatti molto diversi, sia per accertare che i fatti parlamentari europei, proprio perché sono diversi dai fatti parlamentari per così dire normali, sono effettivamente di natura incerta.

L'espressione «Parlamento europeo» denota ufficialmente un organismo che ha cambiato nome senza cambiare struttura. Quando è stato creato, aveva ricevuto la denominazione ufficiale di «Assemblée»². È ovvio che, per scopi puramente pratici, le due

¹ Andrea Chiti-Batelli, *Bibliographie analytique des Assemblées européennes*, I e II, Roma, 1968 e 1970.

² Anche nel Trattato Ceca, che presenta istituzionalmente un carattere europeo più avanzato, si parla di *Assemblée* (Art. 20: *L'Assemblée, composta di rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità, esercita i poteri di controllo che le sono attribuiti dal presente Trattato*).

denominazioni si equivalgono. Ma la questione della cosa nominata diventa decisiva quando si tratta non solo di denominare, ma anche di capire. Nei domini dell'attività umana nei quali il capire acquista un carattere specifico – la cultura, la scienza, ma anche la stessa politica se non si limita alla pura e semplice routine quotidiana – si possono, anzi si devono, fare i conti con l'ignoto, il non ancora conosciuto, ma ciò è possibile solo a patto di considerarlo per quel che è, una incognita, e non per quel che non è ancora, un dato. Bisogna dunque, in via preliminare, evitare che l'accettazione di una espressione verbale – nel nostro caso l'espressione «Parlamento europeo» – comporti, come accade sempre fino a che non intervenga la riflessione, l'illusione di una conoscenza già acquisita.

Naturalmente, noi non siamo del tutto all'oscuro circa la natura della cosa nominata. Sappiamo che non è un parlamento vero e proprio, anche se è chiaro che è qualche cosa di più di una semplice riunione di parlamentari di diversi paesi. Sappiamo anche che questo qualche cosa di più – rispetto ad una semplice riunione di parlamentari – e di meno – rispetto ad un vero parlamento – non è, in senso assoluto, una novità storica. La storia ha in effetti consacrato con il nome di «parlamento» delle assemblee che non avevano alcuna veste giuridica, che in quanto tali hanno cessato di esistere senza trasformarsi né in assemblee giuridicamente esistenti, né in parlamenti veri e propri, ma che, nel loro significato storico, stanno in rapporti di continuità con fatti che, in seguito, hanno avuto pienamente il carattere di fatti parlamentari. Ma proprio perché sappiamo questo, sappiamo anche che ognuno di questi casi è diverso, che la sua natura specifica è di essere quel «caso» storico, e non un caso «parlamentare», e quindi che fino a che la natura del caso non sia chiarita, non sappiamo ancora, come ho detto, di che cosa stiamo realmente parlando.

Un «parlamento» è qualcosa di definito, che sta in un quadro teorico. Un «caso», sia pure «parlamentare», è qualcosa di indefinito, che non sta, fino a che non sia definito, in alcun quadro teorico. E noi siamo di fronte a un caso. Bisogna dunque, fin dall'inizio, considerarlo da ogni possibile punto di vista, ma proprio per questa ragione la mia esposizione, piuttosto che una relazione, che dovrebbe esaurire l'argomento, sarà solo un tentativo di introduzione all'argomento. I punti di vista da impiegare sono, ov-

viamente, quelli storico, giuridico e politico. Cercherò pertanto di fare qualche osservazione sul Parlamento europeo sotto questi tre profili.

Il profilo storico

Il Parlamento europeo è in prima istanza, e senza dubbio, un fatto storico. Basta questa constatazione per stabilire che non si può capire che cosa sia senza un'analisi storica. Solo i suoi precedenti, del resto, permettono di stabilirne il senso. E la questione dei precedenti è, appunto, una questione storica.

Questa osservazione consente di precisare subito i limiti obiettivi delle nostre possibilità di conoscenza perché ci mette di fronte ad una situazione in parte conoscibile, ed in parte no. Se il metodo adeguato di conoscenza è quello storico, e non quelli settoriali del diritto e della politica (ai quali spetterebbe solo di accertare alcuni aspetti del fatto quando fosse storicamente identificato), questa conseguenza si impone da sé. In linea di principio, non si può fare la ricostruzione storica di un evento non concluso, e il Parlamento europeo è proprio qualche cosa di non ancora concluso, di non ancora compiutamente definito, che per di più appartiene ad un sistema di organismi, le «Comunità europee», che presenta anch'esso questo carattere provvisorio di strumento di transizione, destinato a trasformarsi radicalmente qualora il processo storico cui serve da sostegno giunga ad un assetto stabile.

Sarebbe tuttavia un errore scartare, solo per questa ragione, la considerazione storica. Va esclusa, per quanto si è detto, l'idea di una conoscenza esauriente, ma non quella di una conoscenza storica. In ogni caso solo in sede storica – la sede che ci mette in rapporto con tutti gli aspetti del fatto da studiare – si può stabilire, nei limiti del possibile, la sua natura, che vale anche per gli aspetti giuridico e politico, ma che non può essere accertata con esami puramente giuridici o puramente politici.

Scartata, comunque, la prospettiva di una conoscenza esauriente, si tratterà di esplorare, senza troppe pretese di ordine e di precisione, la questione. Ciò che si può fare è stabilire qualche punto, identificare qualche problema. Storicamente il Parlamento europeo fa parte di un tutto, quindi non è esaminabile separata-

mente, ma solo come parte di questo tutto. Potrebbe essere interessante chiedersi: quale parte? Forse la risposta a questa domanda potrebbe gettare un po' di luce su un problema pratico molto discusso e molto importante, quello della soglia dell'irreversibilità dell'integrazione europea. Si potrebbe forse dimostrare in questo modo, ma per ragioni di tempo mi limito ad enunciare la tesi (a mio parere politicamente plausibile come si vedrà), che questa soglia sarà varcata solo quando ci sarà davvero un Parlamento europeo nel senso pieno – o nel senso solo, se usiamo rigorosamente il termine – di questa espressione.

La considerazione storica permette tuttavia di impostare non solo questioni pratiche, ma anche questioni teoriche. Nell'ansia del fare si può trascurare, come di fatto accade anche per l'integrazione europea, quanto è puramente teorico. Ma si trascura così la linfa vitale di ogni grande evento storico. Non c'è mai stato, e non può esserci per definizione, alcun grande evento storico che non abbia generato, nutrendosene, grandi revisioni culturali. Per questo ogni fatto storico veramente nuovo permette di vedere in modo nuovo il passato, e fa nascere nuovi problemi storici, e crea un terreno solido per il progresso stesso della storiografia.

Per discutere, sia pure sommariamente, questo punto, bisogna partire da una constatazione lapalissiana, ma teoricamente ignorata. La storia dell'integrazione europea esiste. Anche se dovesse concludersi con uno scacco non potrebbe più perdere il carattere, già acquisito, di grande evento storico, e quindi di grande problema per gli storici che, nel futuro, cercheranno il senso degli anni che noi stiamo vivendo³. E non si tratta di storia minore, o germinale. Si tratta del rilievo assunto dalla politica internazionale degli Stati dell'Europa occidentale nel nostro dopoguerra. Questa fase storica è ancora in corso. Per quanto riguarda il Parlamento europeo, questa storia in corso verrà illustrata, con competenza

³ Le nuove tendenze apparse in Italia, sia di carattere costituzionale, sia di carattere politico generale, sono state considerate dalla storiografia più in vista come aspetti nuovi di un processo storico che risale all'avvento del fascismo e allo stesso Risorgimento, e hanno pertanto generato diverse reinterpretazioni della storia italiana. Lo stesso non si può dire per l'integrazione europea che pure, nella misura in cui profila addirittura la scomparsa del mercato italiano, e dell'Italia come centro di politica estera, dovrebbe essere valutata come una novità più importante di quelle che riguardano l'evoluzione italiana come evoluzione di uno Stato indipendente e separato.

specifica, dagli altri relatori. Io vorrei invece osservare, allo scopo di mettere in evidenza una prospettiva storica nuova sul passato dell'Europa, che questa storia esiste anche come storia di precursori, di avanguardie ideali.

È cosa nota che, quando si affermò nella realtà pratica il principio nazionale moderno con lo Stato popolare, lo Stato nazionale, si affermò anche, nella realtà ideale, il principio degli Stati Uniti d'Europa. C'è, a questo proposito, un filo continuo, che comincia con la componente cosmopolitica della rivoluzione francese e l'utopia europea di Saint-Simon, e non si spezza più. Non lo si ritrova soltanto nei grandi utopisti, negli animatori dei congressi della pace e dei congressi di giuristi della fine del secolo scorso. Lo si ritrova anche, a cavallo tra l'utopia e la realtà politica, nelle ideologie che hanno costituito, di volta in volta, il pensiero politico dominante. Ha alimentato il pensiero liberale, quello democratico e quello socialista, che non erano del resto formulabili senza formularli come soluzioni valide per tutti gli uomini, ed in particolare per gli europei, e non solo per i cittadini di questo o quel paese.

Questa sostanza internazionalistica a tendenza federalistica nel corpo stesso delle ideologie che animarono il processo storico del secolo scorso è molto più consistente di quanto non si ritenga di solito se è vero che Lenin, nel 1915, sentì il bisogno di prendere posizione sulla «parola d'ordine degli Stati Uniti d'Europa». La forza di questa parola d'ordine era ancora tale da costituire un ostacolo per l'affermazione della sua linea politica; e Lenin, nel suo scritto al proposito, non volle, né in fondo poteva, smentire il significato positivo degli Stati Uniti d'Europa, ma si limitò ad affermare la necessità di una premessa, quella della rivoluzione socialista in Europa, che egli, del resto, riteneva prossima, mantenendo così nell'orizzonte di un futuro prossimo e concepibile la lotta per gli Stati Uniti d'Europa.

Un'ultima osservazione. Questo ideale si ritrova nella formazione stessa del nazionalismo, anche se il nazionalismo lo smentì, persino idealmente, quando, dopo aver trionfato, divenne una ideologia statale. Ho cercato io stesso di mostrare, per quanto riguarda il Risorgimento italiano, che la presenza dell'ideale europeo nella lotta per l'affermazione concreta dell'ideale italiano (anche questa più consistente di quanto non si ritenga di solito) non fu una appendice retorica, casuale, ma una componente ne-

cessaria del processo storico di formazione dell'ideale italiano come ideale politico⁴.

A che cosa si deve la resistenza storica di un ideale così smentito dai fatti, nel secolo scorso e nella prima metà del nostro? Forse il tentativo di rispondere a questa domanda comporta proprio un nuovo sguardo sul passato, e la nascita di nuovi problemi storici. Mi sia consentita una ipotesi, giustificata dalla mia modesta incursione storica in questo orizzonte, incursione non solo modesta ma anche indebita perché non sono storico di mestiere. In ogni caso, la mia ipotesi è che la contemporaneità – ancora in ombra e purtuttavia vera – dell'affermazione pratica delle nazioni moderne e dell'affermazione ideale degli Stati Uniti d'Europa nascerebbe da una necessità ideale, afferrabile subito: il concetto nazionale come nuovo concetto dello Stato richiedeva in effetti una nuova concezione della società internazionale. Questa necessità non era soltanto ideale ma anche pratica. Non si è ancora messo sufficientemente in rilievo, ma Proudhon l'aveva intuito durante il corso stesso degli eventi⁵ e Mazzini aveva superato l'ostacolo col suo vaticinio di fratellanza dei popoli, che lo Stato nazionale, come formula politica, è incompatibile con la vecchia pratica dell'equilibrio europeo, instaurato da Stati assoluti ma limitati.

Questo limite era molto forte nella politica internazionale perché l'aristocrazia era una società europea con una solidarietà europea al di sopra degli Stati. Sino alla rivoluzione francese l'identificazione ultima e fondamentale della personalità politica non si manifestava come legame con lo Stato, e nemmeno con la nazionalità, ma con la cristianità o, nella versione laica, con la Repubblica europea dei letterati. Metternich pensava ancora in questo modo, e credeva davvero nell'esistenza di un ordine – anche giuridico, il diritto europeo – al di sopra degli Stati.

Questo limite, d'altra parte, era molto forte anche nei condizionamenti interni della politica internazionale sia perché la cultura del popolo (la nazionalità) non costituiva ancora un elemento vitale per lo Stato, sia perché non si era ancora formato l'amal-

⁴ Cfr. *Idea nazionale e ideali di unità supernazionali in Italia dal 1815 al 1918*, in *Nuove Questioni di Storia del Risorgimento e dell'Unità d'Italia*, Milano, 1961 [ristampato in Mario Albertini, *Lo Stato nazionale*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 149-220].

⁵ Cfr. in particolare *La Fédération et l'Unité en Italie e Si les Traités de 1815 ont cessé d'exister*.

gama di interessi economici di tutti e di motivazioni della politica degli Stati che si è sviluppata con la rivoluzione industriale e la piena realizzazione dello Stato burocratico moderno.

La fusione di Stato e nazione ha fatto cadere questi limiti, che lasciavano fuori dalla sfera dello Stato molti valori ideali e materiali. I rapporti tra gli Stati divennero molto difficili. L'Europa sperimentò una divisione che non aveva mai conosciuto nel passato. Questo aspetto dell'ultima fase della vita del sistema europeo degli Stati – ormai come sistema degli Stati nazionali – dovrebbe essere, a mio parere, tenuto più presente, e studiato in profondità⁶. In ogni modo, un fatto è certo: l'affermazione del principio nazionale in Italia e in Germania, che corrisponde al superamento definitivo della politica internazionale dei sovrani illuminati, è sfociata nella prima guerra mondiale, e spiega il carattere nuovo, generalizzato, totale di questa guerra. D'altra parte, l'universalizzazione del principio nazionale in Europa, generata dalla prima guerra mondiale, è sfociata nella seconda guerra mondiale, nella fine dell'Europa, che può ormai ritrovare una storia attiva solo se risolverà, con la sua riunificazione, il problema internazionale posto dalla creazione dello Stato nazionale.

La potenza, cioè il potere effettivo di decisione a livello internazionale, è emigrata dall'Europa nell'America del Nord, nel territorio coperto dall'Impero zarista e consolidato dall'Unione Sovietica, e nella Cina, anche se in forme ancora embrionali. E non si tratta di una vicenda che potremmo, sin da ora, iscrivere nell'idea dei cicli storici come esaurimento di vecchie forze storico-sociali e avvento di nuove forze storico-sociali. Si tratta invece, e la partita è ancora aperta perché l'Europa è ancora unificabile, dell'esaurimento storico di una formula politica, quella dello Stato nazionale, e dell'affermazione storica irreversibile di nuove forme statali, più vaste e più complesse, con una base implicitamente o esplicitamente plurinazionale (la Cina è una civiltà, come l'Europa, non una nazione, ed entro certi limiti gli Stati Uniti d'America sono, come è stato detto, una Federazione europea riuscita), e una struttura federale, o, praticamente, dietro il velo dell'ideologia, imperiale.

⁶ Bisogna tuttavia ricordare Ludwig Dehio, che ha ricostruito con questa visuale la storia del sistema europeo degli Stati in *Equilibrio o egemonia*, Brescia, Marcelliana, 1954.

Questa partita, che ha la sua lontana radice nella rivoluzione francese come affermazione del principio nazionale, riguarda direttamente il Parlamento europeo se è vero, come a me pare, e come forse risulterà almeno in parte dalle osservazioni sui profili giuridico e politico della questione, che il Parlamento europeo è la sede nella quale si può varcare la soglia dell'irreversibilità nel processo di integrazione europea. Nell'Ottocento, proprio perché la politica internazionale coincideva praticamente con il sistema europeo degli Stati, l'ideale degli Stati Uniti d'Europa corrispondeva, nel senso più stretto dell'espressione, con l'ideale della pace. Dopo la prima guerra mondiale, questo aspetto è in parte caduto⁷.

⁷ L'Europa non potrebbe assicurare la pace, la pace vera e propria, organizzata, perché non sarebbe che uno Stato fra gli Stati. Ma bisogna tener presente che le grandi svolte della storia hanno sempre avuto due significati: uno concreto, immediato, presente nelle nuove istituzioni e nei nuovi comportamenti politici e sociali; e uno ideale, accertabile nella cultura, se per cultura si intende ciò che motiva in profondità la formazione del pensiero umano.

Ad esempio la rivoluzione francese, valutata in confronto non alla situazione precedente, ma agli ideali rivoluzionari, ha avuto un esito che si potrebbe dire modesto: lo Stato oggi criticato con l'espressione «giacobino-napoleonico», senza con ciò disconoscere le barriere che ha fatto cadere, le forze storiche che ha liberato. Ma con la rivoluzione francese è stato affermato nella cultura dell'umanità il principio democratico. E nonostante la sua realizzazione imperfetta ovunque, nonostante tutte le sconfitte della democrazia, questo principio ha messo salde radici nelle convinzioni umane, non è più stato spazzato via, è sopravvissuto alle dittature. Alla luce di questo esempio, e degli esempi analoghi che si potrebbero fare, ci si può chiedere quale sarebbe il significato ideale, al di là delle realizzazioni concrete, della Federazione europea. Culturalmente, e in parte praticamente, la rivoluzione francese ha negato il principio assolutistico. La Federazione europea dovrebbe negare il principio, e in parte la pratica, delle nazioni come gruppi chiusi. In quanto tale, la Federazione europea non potrebbe superare la divisione del genere umano in Stati separati. Ma, in teoria, negherebbe il carattere chiuso delle grandi nazioni storiche: la Francia, la Germania, l'Italia ecc. Or bene, le grandi nazioni storiche sono l'espressione più avanzata della cultura della divisione politica del genere umano. La loro negazione non potrà non corrispondere alla negazione della cultura della divisione politica del genere umano.

Con la pratica, lo Stato europeo resterà ancora sul terreno della divisione politica del genere umano. Ma, con la cultura, starà sul terreno della negazione di questa divisione. Questa è la cosa storicamente più importante. La cultura della divisione politica del genere umano è quella che ha legittimato nei fatti, mistificando il liberalismo, la democrazia e il socialismo, la guerra e il dovere di uccidere. La cultura della negazione della divisione politica del genere umano è quella della negazione della guerra, della negazione del dovere di uccidere. È il quadro culturale della lotta per affermare la pace, al di là della Federazione europea, con la Federazione mondiale.

In ogni modo non è possibile occuparsi del Parlamento europeo, con una ispirazione pari alla natura del problema, senza constatare quanta, e quale, storia europea sia in gioco. Il presente dipende dal passato, soprattutto quando si volge davvero al futuro.

Il profilo giuridico

Forse vale la pena di cominciare con una osservazione relativa all'attualità. Io non credo che sia giusto criticare, con i termini usati ad esempio da Hallstein (e cito un europeista, non un federalista radicale), l'unione politica europea nella forma detta del «Comitato Davignon». È indubbio che si tratta di una cosa veramente da poco. Ma, purtroppo, si può fare solo ciò che si può fare. In questo senso, la critica di Hallstein è astratta. A mio parere, ciò che dovrebbe essere criticato, anche più duramente, è la cultura dell'integrazione europea, che per molti aspetti è una non cultura.

Questa rettifica mette sul banco degli accusati, prima ancora degli uomini politici, che cesserebbero di essere tali se andassero al di là delle decisioni possibili, gli uomini di cultura che si interessano di politica, ma che non si sono occupati del problema dell'integrazione europea, ritenendolo un problema secondario, culturalmente trascurabile, o se ne sono occupati male, salvo lodevoli eccezioni, limitandosi a commentare il già fatto, senza uscire in campo aperto affrontando l'argomento del che fare, anche nelle sue implicazioni culturali, scientifiche e ideali. Per fare di più di ciò che è già possibile, bisognerebbe creare «equilibri più avanzati» di carattere europeo, cioè situazioni di potere che consentano di prendere decisioni europee più forti in materia di unione politica, ma ciò esige proprio l'uscita in campo aperto degli uomini di cultura per completare la politica come arte del possibile – la politica in senso stretto – con la politica in senso largo, cioè l'arte di far diventare possibile ciò che non lo è ancora.

Alla base di questo spostamento del bersaglio critico sta un «abc» costituzionale. Nel senso proprio del termine, un parlamento è un organo di uno Stato. Un parlamento che non sia un organo di uno Stato non è un parlamento. E va da sé che senza un parlamento, e la mobilitazione unitaria delle forze politiche e so-

ciali effettuabile soltanto con questo mezzo, non si può andare al di là, in ogni modo, dell'unità come collaborazione fra gli Stati. Sono osservazioni banali. Ma gettano un po' di luce, se non mi sbaglio, su altre difficoltà già presenti nelle scelte politiche europee, ed in particolare in quelle riguardanti l'evoluzione del Parlamento europeo così com'è ora.

Ad esempio, si discute molto, con pareri opposti che ostacolano la formazione della volontà politica e di scelte precise, la questione della priorità tra l'attribuzione di nuove competenze al Parlamento europeo, e la sua elezione a suffragio diretto universale. Ma, in questi termini, che in astratto portano il pensiero ad un punto più avanzato di quello raggiunto dalla realtà, si tratta di una scelta illusoria fra due obiettivi egualmente irreali. Un parlamento che non sia costituzionalmente tale, non diventa tale per il solo fatto di essere eletto direttamente. D'altra parte, il Parlamento europeo non può assumere delle competenze nelle materie che si trattano già a livello europeo (problemi dell'unione doganale ed economica nel settore agricolo, unione monetaria, economica e politica) perché delle competenze di questo genere possono essere affidate solo ad un vero e proprio parlamento, cioè ad un organo di uno Stato. E, a questo punto, non ci sarebbe più, ovviamente, una scelta tra competenze ed elezione, mentre la scelta delle competenze diventerebbe un problema di scelte costituzionali globali.

Con ciò non voglio affermare che le questioni delle «competenze» realmente possibili del Parlamento europeo, o della sua elezione, non abbiano senso. Vorrei solo dire che questo senso è politico. In quanto tali, competenze ed elezione di un parlamento sono questioni costituzionali. Se vengono esaminate in quanto tali, formalmente, e non anche per quel che sono nel caso concreto del «quasi Parlamento» europeo, conducono inavvertitamente a «costituzionalizzare» con il pensiero una realtà che non è costituzionale. Le conseguenze, in sede pratica, sono rovinose. Con questo orientamento, si sottopone alla rigidità di esami formali, e di pretese scelte formali (per di più non veramente costituzionali come abbiamo visto) una realtà politica che non offre ancora queste possibilità, che appartiene ancora alla continua novità della storia come processo, come lotta.

Il senso della questione della priorità tra competenze ed elezione dovrebbe uscire dal circolo vizioso della ingenua alterna-

tiva secondo la quale per un verso sarebbe contraddittorio eleggere direttamente un Parlamento europeo privo di poteri, per l'altro sarebbe contraddittorio attribuire poteri ad un parlamento non eletto direttamente dai cittadini. Finché si ragiona in questo modo non si vede che sarebbe utile, in ogni modo, affidare al Parlamento europeo un ruolo effettivo nella costruzione dell'Europa. In un certo senso, si tratta ancora di «competenze», ma di carattere politico, non formale. Non si vede inoltre che sarebbe utile, in ogni modo, eleggere direttamente il Parlamento europeo perché, con una base popolare, il Parlamento europeo potrebbe svolgere, con molta efficacia, questo ruolo. E non si vede infine ciò che, sul piano politico, risulterebbe subito evidente: non c'è incompatibilità, ma al contrario una perfetta complementarità, fra questi due obiettivi.

Ma, con ciò, ci si trova sul piano politico invece che su quello giuridico. Tuttavia queste osservazioni ci permettono di tracciare una chiara linea di divisione tra ciò che in ultima istanza è politico, e ciò che in ultima istanza è giuridico, nello stato presente dell'integrazione europea. Delimitato il campo, i problemi si chiariscono, e si constata che le considerazioni giuridiche possono, e dovrebbero, chiarire problemi diversi da quelli della sola interpretazione di ciò che esiste già, senza perdersi, d'altra parte, in confuse misture di presente e futuro, di esistente e di desiderabile, come accade nella discussione, fumosa nel contesto giuridico, sulla «sovrannazionalità».

Sin dal 1955, Friedrich scriveva (mi si consenta la lunga citazione): «Tutti si rendono conto del fatto che il movimento per l'unificazione europea si è arenato. Mentre gli uomini politici ne parlano ancora in termini vaghi e generici, e rendono in tal modo un servizio fatto solo di parole all'idea dell'unità europea, il loro reale interesse si è allontanato da questo difficile compito. Al momento attuale, si è sviluppata fra gli opportunisti di vario tipo la tendenza ad abbandonarne anche la sola idea. Molti si ritengono soddisfatti di una debole "integrazione", una integrazione vaga e di carattere non politico, tipo Consiglio d'Europa o Oece. La distensione generale, il "sorriso" dei russi (che più appropriatamente dovrebbe chiamarsi una smorfia) ha creato questo particolare atteggiamento, più che non la caduta della Ced. In sostanza, lo scetticismo e la debole volontà e determinazione di molti europei dopo la guerra hanno avuto il sopravvento sugli spiriti avventurosi e co-

raggiosi di coloro che volevano spingere l'organizzazione federale dell'Europa nel senso di dare all'Europa una costituzione⁸.

Quale vecchio studioso di strutture e processi costituzionali, sono convinto che è impossibile che l'Europa abbia una vita sana senza una chiara e ferma struttura costituzionale, una costituzione adottata liberamente dal popolo europeo in un referendum su una proposta preparata da un'Assemblea costituzionale rappresentativa eletta liberamente dal popolo. Ho l'impressione che ci siano moltissimi cosiddetti europeisti che non desiderano affrontare questa realtà cui non si può sfuggire: un ordinamento politico moderno è impossibile in termini democratici senza una base costituzionale. In verità una comunità politica non esiste neppure, senza e fino a che non sia creata una base costituzionale. Al fine di apprezzare interamente la portata di questo *fatto* elementare, è necessario considerare brevemente la natura di questo ordinamento costituzionale. A costo di ripetere cose note, vorrei fissare questo concetto fondamentale.

È un errore fondamentale concepire una costituzione come uno strumento essenzialmente formale. Ognuno sa che la Costituzione inglese è una costituzione assolutamente effettiva, benché non sia in alcun senso formale; tutti dovrebbero sapere che la Costituzione dell'Unione Sovietica, benché assai determinata e racchiusa in un documento formale, non è affatto una costituzione effettiva: una Costituzione come quella dell'Unione Sovietica è solo una facciata a cui non corrisponde in alcun modo la vita reale della politica sovietica, perché l'Urss non è un ordinamento costituzionale ma una dittatura totalitaria. Una autentica costituzione è un sistema di controlli definiti sull'esercizio del potere esecutivo, che essa organizza in modo da lasciare autonomi nella propria sfera i singoli cittadini (così come altre organizzazioni).

Come si arriva allora a questo tipo di costituzione? Essa è sempre il risultato della messa in azione di un potere costituente, che è quanto dire di un non piccolo gruppo di esseri umani che hanno la determinazione e la volontà effettiva di organizzare una comunità politica secondo libertà e leggi; le idee di libertà e di legge sono sempre implicite nell'idea di una costituzione, quando le discussioni sul costituzionalismo hanno un senso preciso ed

⁸ Vale la pena di osservare che, a sedici anni di distanza, mutando i riferimenti alla attualità, si potrebbe descrivere la situazione negli stessi termini.

esatto. Un governo costituzionale è in questo senso l'antitesi di un governo autocratico, sia esso monarchico, tirannico o totalitario. Prima di iniziare ad affrontare il problema dell'Europa occorre avere bene in mente gli aspetti fondamentali di un governo costituzionale. La difficoltà di fronte a cui ci troviamo oggi è in parte il risultato dell'indebolimento della tradizione costituzionale.

Tutte le costituzioni che sono state fatte nel dopoguerra mancano in qualche modo del sostegno vigoroso di un "potere costituente"; non sono state il risultato di una convinzione radicata dell'importanza di avere una costituzione, ma piuttosto il modo di sfuggire ai detestati precedenti regimi totalitari e quasi totalitari e alla *débacle* di una guerra catastrofica. E tuttavia anche queste esperienze devono servire a ricordare che una costituzione è essenziale a una comunità libera. Il fatto fondamentale, da ripetere, è che la costituzione è una legge fondamentale che garantisce la libertà agli individui, ai gruppi quali le associazioni sindacali e al popolo nel suo complesso; ed è questo fatto fondamentale che è spesso dimenticato da coloro che hanno a che fare con i problemi che questa costituzione dovrebbe risolvere. Essi dimenticano che la libertà non è più realizzabile in Europa nell'ambito delle strutture dello Stato nazionale».

Friedrich proseguiva indicando nelle due superpotenze (Usa ed Urss), e nelle vaste concentrazioni di potere finanziario, le due ragioni di fondo della crisi dello Stato nazionale, che non può più fronteggiare, come dovrebbe, tali potenze «incrementando così l'alienazione dello spirito umano che Hegel e Marx consideravano una così grave conseguenza del sistema moderno industriale». E tirava questa conclusione: «Bisogna preparare un piano. Il fatto è che con tutti i discorsi che sono stati fatti intorno all'unificazione europea, agli Stati Uniti d'Europa e a non so che altro, non è mai stato preparato un piano indicante precisamente ciò che andava fatto... Bisogna dare le linee di una costituzione. Ci sono molte proposte per una costituzione europea, compreso il parto deforme, noto come progetto dell'Assemblea ad hoc... Ho studiato tutte queste proposte, e sono dolente di dover dire che sebbene esse contengano molte ottime ma anche molte povere idee, non esiste a tutt'oggi una proposta per una costituzione quale sarebbe necessaria⁹, se noi dovessimo chiedere a uomini e donne di

⁹ Anche a questo riguardo, si potrebbe ripetere l'osservazione precedente.

fare autentici sacrifici per essa... Ma arriveremo a una proposta più soddisfacente? Come ottenere una proposta profondamente costituzionale? C'è solo una via attraverso la quale una proposta di questo genere può essere realizzata, e cioè lo sviluppo di una genuina forza politica costituente, il che significa che deve formarsi un gruppo di persone d'accordo tra loro circa ciò che una costituzione deve contenere, e pronto a combattere per il suo raggiungimento». Sviluppando questa idea, Friedrich sosteneva la necessità di organizzare una forza politica di questo genere, e di lanciare una campagna. A questo proposito osservava: «Tale campagna può di tanto in tanto riconoscere il conseguimento di successi parziali, quale l'organizzazione della Comunità carbone-acciaio, o di un pool atomico, ma non deve mai diventare essenzialmente interessata alla difesa di tali minori risultati. Si tratta di una campagna per la realizzazione del programma, cioè a dire che per la sua stessa natura essa dovrà essere "dottrinarina" o "dogmatica". Si tratta di una campagna di lunga durata, costituita da molte minori campagne riferentesi a più immediati risultati. Se mi chiedete il tempo che è necessario, vi dirò che esso deve essere visto in termini di una generazione, e che la pianificazione di una campagna deve essere fatta in termini di almeno dieci anni»¹⁰.

Vorrei, a questo punto, sottolineare le parole «dottrinario» e «dogmatico» (con la loro risonanza giuridica). E osservare che l'analisi di Friedrich apre davanti a noi tutto l'orizzonte giuridico che deve essere tenuto presente nella questione dell'unità europea, che come ogni questione ha una natura determinata dalla realtà e non dalla fantasia o dalle debolezze degli uomini. E, così, ribadire che il caso europeo, nel suo aspetto giuridico, è un caso costituzionale, il che equivale a dire che il discorso europeo è un discorso costituzionale o un discorso sbagliato.

Ciò non comporta che si debba gridare: la costituzione europea subito, o niente. Lo stesso Friedrich parla di risultati parziali da raggiungere nell'arco di un lungo periodo di tempo, con l'impegno tenace di una generazione. Ma ciò comporta che bisogna stabilire il punto di arrivo dell'impresa per consentire la formazione della volontà di tentarla, che bisogna mettere in chiara

¹⁰ Cfr. Carl J. Friedrich, *Verso il potere costituente del popolo europeo*, in Mario Albertini, *Il federalismo e lo Stato federale. Antologia e definizione*, Milano, Giuffrè, 1963 (si tratta del testo di una conferenza tenuta il 22 ottobre 1955 nella sede nazionale della Sioi).

luce che cosa è in gioco e come è in gioco. Il pensiero giuridico ha delle precise responsabilità a questo riguardo, come, per altre questioni, il pensiero storico e quello politico.

Il modo con il quale gli uomini di cultura potrebbero dare un contributo decisivo alla causa dell'unità europea è questo. Non c'è altro modo per fare politica come arte di far diventare possibile ciò che non lo è ancora, cioè per fare la politica che tutti dovrebbero fare, siano essi uomini politici o non. Sotto questo aspetto l'analisi di Friedrich, nella misura in cui mette in evidenza le implicazioni politiche dei chiarimenti teorici, può essere ulteriormente sviluppata in diverse direzioni.

In primo luogo c'è la questione stessa della divisione e dell'unità dell'Europa. È una questione teorica, che può essere chiarita solo in termini teorici, che deve essere affrontata in termini teorici sia perché il pensiero federalistico classico è poco diffuso nella cultura europea, sia perché finché, a causa di errori teorici, si include nel quadro dell'unità ciò che sta ancora nel quadro della divisione, si fanno sforzi inutili che, alla lunga, fiaccano le volontà più tenaci.

Per non lasciare nel vago il significato di *unità* e *divisione* nel contesto che ci interessa, quello dell'integrazione europea, basta ricordare una verità tanto banale quanto misconosciuta: per quanto riguarda l'essenziale, il supremo potere di decisione, c'è divisione sino al livello confederale. Sino al livello confederale gli Stati mantengono in linea di fatto la sovranità assoluta, cioè non riconoscono un centro indipendente di decisioni politiche comuni, e perciò dividono le popolazioni sottoposte. Istituzionalmente c'è unità solo quando si raggiunge il livello federale, cioè quando si possono prendere in modo autonomo decisioni che valgano per tutti. In ogni altro caso, vale a dire in tutte le associazioni di Stati nelle quali manca un potere dell'associazione in quanto tale, c'è divisione.

Non potendo vivere isolati gli Stati presentano sempre, in un modo o nell'altro, fenomeni di associazione, ma tali fenomeni non impediscono profonde divisioni e grandi contrasti salvo che nel caso della cessione di parte della sovranità all'associazione. Se l'unità è la federazione, si tratta di chiarire, anche dal punto di vista giuridico, come si possa giungere ad una federazione. In prima approssimazione, si può dire che la nostra epoca è quella di questo processo, in altri termini che noi stessi lo stiamo vivendo,

che ne siamo gli attori: fatto che comporta la possibilità dell'esperienza diretta ma anche quella dell'errore, dello scambiare i nostri desideri per la realtà.

In effetti il rischio dell'errore sta già nel modo con cui si parla di processo a proposito dell'integrazione europea. Un «processo», normalmente, è qualche cosa che raggiunge la sua meta se non viene arrestato da fattori perturbanti. Attribuendo questo concetto di «processo» alla evoluzione politica in corso, noi rischiamo di pensarla non solo come un cammino già iniziato verso la federazione, cosa che potrebbe anche risultare vera; ma anche come un cammino che sarà certamente percorso salvo, appunto, l'intervento di fattori perturbanti, cosa che certamente non è vera.

A mio parere qualche cosa di simile a un «processo» verso la federazione è effettivamente in corso in Europa, ma nessuno può dire per ora se tale processo si compirà oppure no. In ogni caso, si tratta di un processo dialettico, non lineare, di un seguito di fatti che svela la sua ragione solo nel suo farsi, che si svolge fra contrasti e contraddizioni, che offre appigli mutevoli ed incerti a chi voglia davvero operare, e si manifesta quindi empiricamente non come un processo, ma come il suo contrario. In effetti l'integrazione europea è una storia di «rilanci», di tentativi riusciti o falliti, qualcosa di non continuo, qualcosa che pone proprio, al pensiero più responsabile, il problema del «salto di qualità». Ed è solo il pensiero giuridico, se si eleva sino al livello costituzionale, quello che può stabilire dove stanno queste fratture e questo salto in questa impresa umana fatta di conoscenze politiche parziali, e che risulterà trasparente nella conoscenza storica solo quando sarà riuscita, o definitivamente fallita.

In questo dopoguerra molte persone si sono messe in mente che si possa passare da un sistema di Stati sovrani ad una organizzazione federale con una evoluzione continua nella quale, come momenti di tale evoluzione, come stazioni di transito, ci sarebbero delle istituzioni confederali. Ma, a questo proposito, bisogna dire che gli esempi storici ci lasciano dubbiosi sulla solidità di questa opinione. Ci sono state situazioni storiche nelle quali si è data questa sequenza cronologica: *sistema di Stati sovrani – confederazione – Stato federale*. Ma ci sono state anche delle situazioni storiche nelle quali un sistema di Stati sovrani ha raggiunto lo stadio confederale ma non ha dato luogo alla nascita di uno Stato federale.

Se si analizzano questi fatti storici, se si cerca di scoprire negli esempi conosciuti la ragione politica di situazioni di tal genere, si constata che spesso le confederazioni vennero istituite allo scopo di difendere, in certe condizioni determinate, l'indipendenza degli Stati associati; il che mostra che molte volte la storia ci ha dato in realtà l'esempio di confederazioni che sono state istituite non allo scopo di conseguire l'unità ma a quello di mantenere la divisione.

Mi spiego meglio: Stati particolarmente deboli, che non siano in grado di assicurare convenientemente la loro difesa e di provvedere efficacemente allo sviluppo economico, possono associarsi confederalmente proprio per raggiungere tali risultati, sia pure in modo precario, senza cedere parte della sovranità. Questa è, secondo alcuni studiosi, l'interpretazione che si può dare dello *Zollverein*. Alcuni storici ritengono che lo *Zollverein*, pur essendo implicato in un processo storico a lungo termine il cui stadio finale è costituito dallo Stato tedesco, venne accettato dai deboli Stati regionali esclusivamente allo scopo di conservare la propria esistenza come Stati indipendenti, impensabile ormai in altri termini.

Sia questo esempio, sia la logica politica messa in evidenza, provano in ogni modo che il passaggio dalla confederazione alla federazione non è affatto un processo automatico. Ne consegue che la sequenza cronologica: *sistema di Stati sovrani – confederazione – Stato federale* non è spiegabile come una semplice serie progressiva, nella quale un passo, la confederazione, renderebbe possibile l'altro, la federazione. Come pensare, allora, questo passaggio? La somiglianza, veramente singolare, di alcuni aspetti dell'unificazione italiana con aspetti analoghi dell'attuale processo di unificazione dell'Europa può servire da utile introduzione per rispondere a questa domanda.

I cosiddetti moderati italiani, vale a dire la classe politica dominante negli Stati regionali italiani, dal 1831, e più decisamente dagli anni precedenti il '48, sino al 1859, pensarono esclusivamente all'unificazione economica ed a mezzi confederali, esattamente come fanno ora i governanti degli Stati dell'Europa occidentale. L'effettivo bisogno dell'unità italiana aveva messo i moderati di fronte al problema della creazione di uno Stato nuovo, lo Stato italiano. Ma essi erano la classe dirigente di alcuni fra i vecchi Stati regionali, essi erano praticamente i detentori di quelle sovranità che si trattava di togliere di mezzo.

Per questa ragione, anzi per questa contraddizione, essi pensavano l'unificazione italiana nei termini «realistici» della confederazione e della lega doganale e non in quelli, mazziniani, della lotta politica per la fondazione dello Stato nuovo. La forza delle cose portò allo Stato nuovo, ma i moderati non avrebbero potuto programmarlo: non è facile che i detentori di un potere si propongano un obiettivo tale da mettere in gioco tutte le posizioni di potere. Il caso italiano mostra dunque come, in situazioni nelle quali il bisogno di unità è grave e sentito, sorgano idee confederali. Ma il caso italiano mostra anche che il passaggio dalla divisione all'unità sta proprio nel salto da una situazione costituzionale data ad una situazione costituzionale nuova.

Questo è il punto più importante sotto il profilo giuridico. Ma, prima di terminare questa parte, che meriterebbe una analisi ben più vasta, vorrei aggiungere a titolo di esempio qualche altra considerazione a proposito delle difficoltà politiche che dipendono non da difficoltà reali, ma da errori teorici di natura costituzionale.

La prima riguarda la questione dell'Europa come sistema aperto o chiuso. Se ne parla molto, e quasi sempre a sproposito perché non si tiene conto del fatto che l'unica forma di Stato aperto è proprio quella federale. Uno Stato nazionale, per definizione, non può estendersi, è limitato, chiuso. A causa di ciò quando, per ragioni di sicurezza, e soprattutto per ragioni economiche, i rapporti fra gli Stati diventano stretti, si sviluppano forme di dominio e di subordinazione, e la stessa collaborazione, nella misura in cui riesce, risulta troppo debole, e precaria, rispetto ai problemi in gioco.

Uno Stato federale, invece, può estendersi senza dar luogo a forme di dominio e di subordinazione. A lungo termine, questa possibilità è di grande rilievo per i rapporti tra l'Europa occidentale e quella orientale, stante il fatto che, dal punto di vista costituzionale, la associazione federale di paesi con economia mista, e di paesi che hanno abolito la proprietà privata dei mezzi sociali di produzione, non presenta alcuna difficoltà.

La seconda considerazione riguarda direttamente l'elezione diretta del Parlamento europeo. La questione dell'equilibrio tra la rappresentanza dei grandi paesi, e quella dei paesi piccoli, sarebbe più facilmente risolvibile se le soluzioni transitorie fossero concepite tenendo presente il punto di arrivo, il bicameralismo federale, che non ha bisogno di falsare il rapporto democratico tra

il numero degli eletti e quello degli elettori, perché rappresenta il popolo dell'Unione in una Camera, e quelli degli Stati, con peso eguale, nell'altra. Nelle federazioni, d'altra parte, la materia elettorale dà luogo alla situazione che è stata chiamata delle «competenze concorrenti». È un concetto che dovrebbe essere tenuto presente per una interpretazione sostanziale delle disposizioni dell'art. 138 del Trattato Cee, relative all'elezione a suffragio universale diretto dell'attuale Parlamento monocamerale.

Questo articolo parla di procedura uniforme in tutti i paesi membri. Ma è pensabile che la Gran Bretagna rinunci al collegio uninominale, l'Italia alla proporzionale, e via dicendo? E avrebbe senso, del resto, modificare con un artificio elettorale il quadro delle forze politiche creato dalla storia dei singoli paesi? In ogni caso, la procedura uniforme (in senso stretto) potrebbe rendere politicamente impossibile l'elezione diretta del Parlamento europeo, mentre, con una interpretazione sostanziale e federalistica dell'art. 138, si potrebbe lasciare alla Comunità la scelta del rapporto tra numero degli elettori e degli eletti, e ai singoli Stati la facoltà di scegliere il metodo più conveniente per l'elezione.

Il profilo politico

In questo quadro, il Parlamento europeo deve essere considerato per quel che è adesso, non per quello che dovrebbe essere. E il problema dell'elezione diretta deve essere considerato nel senso che ho chiamato «stretto» della politica, cioè quello delle possibilità di decisione che si possano ritenere già esistenti. Con questo orientamento, che cerca comunque di adeguarsi alla realtà, l'elezione generale del Parlamento europeo risulta, nei termini previsti dal Trattato, molto difficile, forse impossibile.

La decisione spetta al Consiglio dei ministri delle Comunità e richiede l'unanimità. È dunque, anche a prenderla in esame solo formalmente, una decisione molto difficile da prendere. Ma c'è di più. Con un esame non formale, la situazione risulta ancora peggiore. Una decisione collegiale che non determina la responsabilità di alcuno tra i membri del collegio, perché non può essere imputata a nessuno la colpa di non averla presa, non consente la formazione di una volontà politica. Paralizza l'iniziativa, non dà luogo ad una lotta, non consente di stabilire rapporti di forza

perché impedisce di schierare, su un obiettivo politico, il consenso dei cittadini favorevoli. La scelta di una procedura che ha implicazioni di questo genere sembra quasi, in realtà, l'espressione della volontà di non decidere.

È quanto è successo, del resto, dal 1960 in poi, nei confronti del progetto preparato dal Parlamento europeo, e lasciato cadere dal Consiglio dei ministri nonostante l'esistenza di una chiara maggioranza popolare favorevole all'elezione. Non è affatto strano. Una decisione politica di così grande rilievo, e che apparirebbe ancora maggiore se il tempo consentisse di analizzarla, richiede evidentemente una forte volontà politica. Ma il Consiglio dei ministri è un centro di decisione che non solo non può sprigionarla, come abbiamo visto, ma che serve addirittura per mobilitare le forze di vertice contrarie alla elezione.

Con ciò, tuttavia, si è detto soltanto che non sembra possibile ottenere l'elezione generale europea nei modi previsti dal Trattato. In effetti, le prospettive mutano se si pigliano in considerazione altri centri di decisione, e se si adotta, come è accaduto sempre nella costruzione dell'Europa, un punto di vista gradualistico, che è negativo solo se non è sorretto dall'idea del punto di arrivo, e quindi non concepisce i risultati parziali come risultati che si approssimano sempre più alla meta. È secondo questi aspetti che vanno esaminate le iniziative prese da tempo per elezioni dirette unilaterali dei delegati nazionali al Parlamento europeo, iniziative che negli ultimi anni sono state riprese con un certo vigore e che hanno ormai conseguito un certo coordinamento politico a livello europeo. Il problema da discutere è se si tratta di iniziative realistiche, e di iniziative efficaci.

A mio parere il loro carattere realistico è indubbio. La prova sta nel fatto che: a) danno luogo ad una lotta politica; b) si riferiscono a centri di decisione (parlamenti nazionali, e quindi governi e partiti) che hanno la possibilità, e quindi portano la responsabilità, di prendere questa decisione; c) consentono, sia pure con molte difficoltà e in misura limitata, di valersi del consenso dei cittadini e dei gruppi di interesse favorevoli. E ciò, per quanto riguarda il realismo, basta. Un obiettivo politico è realistico quando dà la possibilità di battersi. Se si invoca, o si ricerca, la certezza di riuscire, non si fa politica, né si parla di politica.

A me pare indubbia anche la loro efficacia, proprio nei confronti della possibilità di ottenere l'elezione generale. Per un

verso, queste iniziative permettono di sfruttare le possibilità favorevoli che possono presentarsi, in un momento politico anche transitorio, in un singolo paese, e che andrebbero ovviamente perdute se non si perseguisse questo obiettivo limitato; per l'altro, il successo in un paese renderebbe più facile il successo in altri paesi, smuovendo la bilancia delle forze. Infine, il successo in molti paesi renderebbe molto difficile la resistenza dei governi ostinatamente contrari. È facile negare il diritto elettorale europeo dei cittadini, anche al punto cui è giunta l'integrazione europea, finché si tratta solo di una clausola dei Trattati o di una rivendicazione ideale. Ma sarebbe difficile negarlo se diventasse, in molti paesi, un diritto riconosciuto, affermato ed esercitato.

In sostanza, e nella prospettiva non di una meccanica concatenazione di risultati, ma di una lotta, e dei successi parziali che possano farla avanzare, l'impegno per le elezioni unilaterali assume il valore di un episodio cruciale della lotta più vasta per l'elezione generale. Vorrei, perciò, prima di finire, ripetere qui una osservazione sul significato politico di una elezione generale europea che ho già avuto occasione di fare in altra sede.

Con una elezione generale europea si otterrebbe: a) lo schieramento dei partiti a livello europeo, che farebbe posare il Parlamento europeo sulla stessa base di interessi politici e di consenso pubblico di cui si valgono gli Stati; b) l'amalgama degli interessi, dei problemi e dei bisogni creati dall'integrazione e dalla posizione dell'Europa occidentale nel mondo, nonché delle aspettative create dall'elezione, con le motivazioni della condotta dei partiti e dei candidati; c) una forte spinta in avanti delle intese europee fra i sindacati. Si otterrebbe, in sostanza, lo spostamento del potere, come formazione della volontà pubblica, dalle nazioni all'Europa, sia pure senza la rete organizzativa europea del potere, e con ancora intatte le reti nazionali esclusive del potere.

Una situazione di questo genere può essere considerata pre-costituzionale perché dove si manifesta l'intervento diretto dei partiti e dei cittadini si manifesta anche la tendenza alla formazione di un assetto costituzionale. Per valutarla politicamente si può forse ricorrere all'idea della situazione militare del successo, in quanto distinta da quella dello sfruttamento del successo. È vero che ci sono casi in cui il successo, acquisito strategicamente, viene a mancare in tutto o in parte per un mancato o inadeguato sfruttamento del successo. Ma sono casi rari. Il problema fonda-

mentale, in una lotta, è comunque il successo strategico, e ci sono buone ragioni per pensare che il successo strategico, nella lotta per l'Europa, stia proprio nell'elezione diretta del Parlamento europeo. Non si giungerà mai alla fase costituzionale vera e propria senza una situazione favorevole, senza un potere europeo di fatto capace di tradursi in termini costituzionali. Ed è certo che non si può pensare a un potere europeo di fatto maggiore di quello ottenibile con una elezione generale europea.

In ogni caso, mi pare certo che bisognerebbe studiare l'evoluzione del Parlamento europeo nel quadro di una visione strategica della lotta per l'Europa, senza rinunciare a prendere in considerazione, prima ancora di averlo esaminato, il ruolo di questo centro virtuale di potere nella fase attuale della costruzione europea che, esaminata in questo modo, potrebbe anche profilarsi come la fase finale.

Relazione presentata al seminario di studi sul problema dell'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo, organizzato dal Centro studi sulle Comunità europee dell'Università di Pavia il 30 ottobre 1971. In «Il Politico», XXXVI (1971). Ripubblicato in AA.VV., *Il Parlamento europeo e il problema della sua elezione a suffragio universale*, Milano, Giuffrè, 1973, in francese in «Le Fédéraliste», XV (1973), n. 2 e in Mario Albertini, *Una rivoluzione pacifica. Dalle nazioni all'Europa*, Bologna, Il Mulino, 1999.