

Mario Albertini

Tutti gli scritti

VI. 1971-1975

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

L'aspetto istituzionale nel processo di unificazione europea

Alla luce di quanto detto sinora, ed a conclusione di questo Rapporto, non si può non constatare che il processo di integrazione europea si svolge con maggiori difficoltà rispetto al passato. I grandi mutamenti intervenuti nella situazione politica ed economica hanno reso ancora più pressante il bisogno di un grado avanzato di unità europea, ma invece di un avanzamento abbiamo registrato, se non un arretramento, certo una serie di scacchi e di incertezze che hanno indotto molti al pessimismo, e rischiano di fiaccare la volontà politica europea. Le grandi decisioni del Vertice di Parigi del 1972 non hanno avuto alcun seguito pratico. Si impongono dunque due domande collegate: quali fattori potrebbero sostenere, come in passato, un nuovo ciclo dell'integrazione europea? Quali sono le cause che hanno prodotto le crescenti difficoltà del processo di integrazione?

In questo quadro figurano, con una evidenza che non ha bisogno di essere sottolineata, le difficoltà economiche, che costituiscono per ora le conseguenze più vistose della svolta intervenuta nell'evoluzione della situazione mondiale. Ma si rischierebbe di restare abbagliati dall'importanza e dalla crudezza di questi fatti, sino ad acquistare la falsa certezza di averli presi in considerazione nella loro vera natura mentre il loro vero carattere ci sfuggirebbe ancora, se non si tenesse almeno presente, con eguale attenzione, che essi hanno generato la tendenza politica ad affrontarli in chiave nazionale piuttosto che europea, e bilaterale piuttosto che multilaterale.

Non occorre certo illustrare quali sarebbero le conseguenze rovinose di un abbandono del cammino dell'unità europea e di un ritorno al bilateralismo nelle relazioni internazionali. Occorre invece prendere in considerazione un dato che può sembrare a prima vista paradossale, ma che in realtà è confortante e positivo.

La tendenza ad affrontare la situazione in chiave nazionale piuttosto che europea, di per sé nuova, non è affatto dovuta ad una ripresa del nazionalismo nelle forze dominanti. Sotto questo aspetto la situazione non è affatto mutata, anzi è migliorata più che peggiorata. Nel nostro paese i partiti che hanno scelto la via europea durante la Resistenza, e collaborano nel quadro del Movimento europeo, non hanno per nulla rivisto e corretto il loro orientamento. È mutato invece, ma a favore dell'unità europea, l'orientamento del Pci; mentre sono stati gli stessi elettori, cioè il popolo italiano, a sconfiggere il tentativo del Msi di alterare a favore del nazionalismo l'equilibrio politico interno.

In Francia prosegue la erosione, forse lenta ma ormai irreversibile, del grande nazionalismo ispirato da de Gaulle. La Germania mostra di saper amministrare con spirito europeo, saggezza e moderazione, la sua posizione di forza relativa. Persistono difficoltà in Gran Bretagna. Ma si deve tener presente che, con la partecipazione diretta all'attività della Comunità, la Gran Bretagna sta facendo solo ora l'apprendistato europeo, anche in termini di consenso popolare, che i sei paesi iniziatori hanno già compiuto da tempo. Si tratta dunque di difficoltà perfettamente spiegabili, che non possono far dimenticare il significato storico della svolta europea della Gran Bretagna e il progresso già compiuto con l'adesione alla Comunità. È dunque lecito interpretarle come la prova della serietà con la quale gli inglesi si misurano concretamente con i fatti e le questioni dell'integrazione europea, di per sé stessi evolutivi.

Queste osservazioni permettono di stabilire un primo punto fermo: le cause che hanno provocato le battute di arresto del processo di integrazione europea non stanno in un mutamento della volontà politica, e possono dunque essere rimosse. Naturalmente bisogna, in primo luogo, identificarle. A questo scopo vale forse la pena di istituire un paragone tra il periodo nel quale l'Europa sembrava avanzare con una marcia lenta ma sicura, e il periodo più incerto nel quale ci troviamo ora.

Grosso modo, il primo periodo è quello della fase transitoria del Mercato comune. Molti fattori, tra i quali campeggiano la programmazione anticipata di molte tra le misure da prendere, e la congiuntura economica che si mantenne sempre favorevole, spiegano il costante progresso che si è allora verificato. Paradossalmente, finì con l'avere, in quel quadro, una influenza positiva per-

sino la politica di de Gaulle, che sbarrando tutte le vie salvo quella economica, e promuovendo la politica agricola europea, accentuò ancora di più il disegno strategico del Mercato comune, che era proprio quello della via economica all'Europa politica.

È tuttavia indiscutibile che il primo e più importante fattore del successo stava in questo stesso disegno strategico. La volontà europea, sorretta da un disegno strategico netto, operativo, largamente condiviso, e che non riceveva alcuna smentita dai fatti, poté dispiegarsi interamente ed energicamente. Con l'idea di una via positiva da percorrere, la volontà europea sapeva che cosa fare, e le posizioni europee venivano tenute con fermezza. Ed è proprio questo elemento essenziale, concreto, della volontà politica che è venuto meno. Il paragone tra quel periodo ormai trascorso, e il periodo nel quale ci troviamo ora, mette in evidenza questo fatto con la più grande chiarezza.

Noi possiamo dire che, dalla fine del periodo transitorio del Mercato comune, non c'è più una idea chiara della via da percorrere per avanzare. La volontà europea, sostenuta dal solido fondamento delle posizioni storiche dei partiti e dalla costante lezione dei fatti, non si è affievolita nel suo momento formativo. Ma è paralizzata nel suo momento attuativo dalla incertezza del «che fare?». Per mettere bene a fuoco come si giunse a questo stato di incertezza, converrà ricordare che l'idea di aver compiuto un ciclo, e di doverne iniziare un altro, si era manifestata nettamente nella coscienza politica. L'Europa si era riconosciuta nella doppia parola d'ordine: allargamento e rafforzamento; ma non ebbe la ventura di assistere al rafforzamento. Le vicende di questo scacco sono le vicende stesse del graduale eclissarsi, nella coscienza delle forze politiche, di un preciso disegno strategico europeo. Ed i fatti ci permettono oggi di constatare che l'allargamento si è verificato perché era presente alla coscienza come un obiettivo preciso, mentre il rafforzamento non è stato conseguito perché non superò mai lo stadio di una pura e semplice esigenza. Non si tradusse, e non si è tradotto ancora, in precise indicazioni sulle cose da fare. La volontà c'era, ma non sapeva, e non sa ancora, come dirigersi.

Io credo che per rimettere in moto la volontà europea sia necessario precisare gli obiettivi da realizzare nel campo politico-istituzionale. Con ciò non voglio dire che questo tipo di problemi debba essere affrontato prima, e indipendentemente, dai problemi detti «di sostanza». Dico solo che vanno affrontati insieme,

e dunque anche precisati insieme. E constato che mentre la situazione mette in cruda luce ciò che dovremmo fare per quanto riguarda i problemi di sostanza, la nostra riflessione non ci suggerisce ancora, con la stessa chiarezza, ciò che dovremmo fare per quanto riguarda i problemi istituzionali. E dico infine che, senza la precisazione di questo elemento indispensabile, non ci può essere né un disegno strategico efficace, né l'effettivo dispiegarsi della volontà.

Non esiste, ovviamente, alcun processo politico che non sia nel contempo un processo istituzionale. Considerare come secondarie, marginali o irrilevanti le questioni istituzionali è un puro e semplice non senso, una vera e propria abdicazione della ragione. E ciò vale in particolare per la Comunità. Non si dovrebbe dimenticare che la Comunità non è una organizzazione stabile come gli Stati, che a dire il vero si modificano anch'essi incessantemente, ma, di norma, senza veri e propri atti deliberati di volontà. La Comunità è un esempio atipico, una organizzazione di transizione verso la organizzazione definitiva, stabile ed irreversibile, dell'Europa. Questa organizzazione transitoria, concepita e realizzata come uno strumento per avanzare, e uno strumento da potenziare mentre si avanza, è il frutto di veri e propri atti deliberati di volontà. E richiede un costante e attento esercizio della volontà per adattare gradualmente le sue istituzioni ai problemi posti sia dal grado di unità europea a volta a volta conseguito, sia dall'evoluzione generale della situazione sociale, politica ed economica.

Queste osservazioni di carattere generale sul rilievo che assume l'aspetto istituzionale nel processo di integrazione europea concordano perfettamente, mi pare, con quanto risulta da un esame della situazione attuale della Comunità. Il grado di unità raggiunto alla fine del periodo transitorio del Mercato comune lasciava una sola strada aperta per avanzare: quella dell'Unione economica e monetaria. Erano i fatti stessi, con la loro logica inesorabile, a dirlo. I governi presero, in effetti, l'impegno di realizzarla. Ma l'errore – oggi possiamo ben constatarlo – fu quello di sperare che si potesse avanzare su questa strada, che comporta scelte economiche, sociali e politiche tali da mettere in gioco globalmente l'indirizzo stesso dello sviluppo della società, senza rafforzare l'esecutivo europeo, e senza fondare le scelte dell'esecutivo europeo sulle scelte stesse dei cittadini europei, chiaman-

doli alle urne. Forse non ci siamo accorti che non si trattava solo di un errore, ma addirittura di una cosa risibile. Tutta la nostra vita politica si basa sul voto dei cittadini. Che senso aveva affidare all'Europa questi compiti, e non chiedere il voto europeo a cittadini che votano per le amministrazioni comunali, provinciali, regionali e per il governo nazionale?

Vorrei anche ricordare che, sia pure nel quadro concettualmente riduttivo dell'idea di una via economica all'Europa politica, la necessità di rafforzare l'esecutivo europeo per metterlo in grado di affrontare compiti più gravi di quelli iniziali era prevista dai Trattati di Roma. È questo, a ben vedere, il significato degli articoli 138 ... che contemplano l'elezione a suffragio diretto e universale dei membri del Parlamento europeo. Questa necessità fu ribadita, del resto, nel Piano Werner. In ogni caso, l'esecutivo europeo, proprio perché non è stato rafforzato né per quanto riguarda la sua struttura, né per quanto riguarda i suoi rapporti con i cittadini, si è rivelato troppo debole. Non è riuscito a far avanzare l'Unione economica e monetaria. E, cessato il periodo della congiuntura costantemente favorevole, che tenne celata la sua debolezza, non è riuscito nemmeno ad attestarsi sul grado di unità già raggiunto. Il sistema delle parità fisse è saltato. E non si tratta che dell'indice più evidente del deterioramento della macchina europea.

È dunque lo stesso linguaggio generato dai fatti e dalle svolte del processo di integrazione europea che ci consente di elevare di nuovo il nostro pensiero politico sino al livello della elaborazione di un disegno strategico efficace, per ridare armi alla volontà politica. Si tratta, in effetti, di fare oggi quanto non abbiamo fatto ieri, di far passare il «rafforzamento» dallo stadio di una esigenza a quello di una realizzazione. E il confronto tra ciò che dobbiamo fare – rimettere in moto l'Unione economico-monetaria e affrontare una situazione non facile – e gli strumenti necessari per non ricascare negli errori e nei fallimenti di questi ultimi anni, determina con chiarezza il compito: bisogna affiancare veramente il gradualismo economico con un gradualismo politico-istituzionale, sulle due direttrici di un rafforzamento dell'esecutivo, e della partecipazione diretta dei cittadini alla costruzione dell'Europa.

Avviandomi alla conclusione, vorrei osservare che l'esperienza ormai lunga del processo di integrazione europea ci ha mostrato che non c'è una via esclusivamente economica verso l'unità eu-

ropea. Vorrei, nel contempo, far osservare che non c'è nemmeno una via esclusivamente politica. La Comunità, già allo stadio attuale, ed ancora più in quello che dovrà essere il suo stadio finale e definitivo, è un fatto economico, sociale e politico. La via per arrivare al traguardo è dunque nel contempo una via politica, economica e sociale. In una parola, storica. Solo cercando di unificare nel nostro pensiero il senso che assume per noi oggi il corso della storia, e il senso storico della creazione di un'Europa democratica sulle rovine dell'Europa già morta e che doveva morire, noi potremo concepire un'azione europea pari al compito. E se è vero che occorrono, per giungere sino a questa altezza, anche l'immaginazione e la fantasia, è pur vero che questa immaginazione e questa fantasia non devono esercitarsi a vuoto, ma devono scorgere, nello stesso svolgimento dei fatti, i germi da sviluppare.

Non si può, come alcuni vorrebbero, «inventare» l'Europa. L'Europa che possiamo fare, e che dobbiamo fare, è quella già presente come tendenza e come bisogno nel comportamento sociale, politico ed economico degli europei. L'immaginazione e la fantasia sono necessarie, ma solo per riuscire a vedere sin da ora, dietro la facciata dell'Europa dei Vertici, l'Europa della base, e per scoprire in questa Europa quali sono i germi che possono essere sviluppati, col pensiero e con l'azione, sino al livello di un disegno strategico coerente e di una lotta di popolo. Si tratta, sin da ora, di fare l'Europa con gli europei, non senza gli europei.

Se sapessimo già osservare con questa chiarezza il passato, dovremmo ben dire che è stato il popolo europeo, pur lasciato in disparte sul piano politico, a portare al successo il Mercato comune. Si fanno regolarmente, sulla questione dell'unità europea, dei sondaggi d'opinione, e si riscontra sempre la persistenza di una percentuale altissima di favorevoli, che costituisce praticamente una sorta di unanimità. Ma bisognerebbe vedere lo stesso processo del Mercato comune come la più concreta e convincente verifica della disponibilità europea dell'opinione pubblica, dei lavoratori e degli imprenditori perché è vero per definizione che una impresa di questo genere non sarebbe stata possibile se il popolo, chiamato ad agire con i suoi stessi comportamenti quotidiani di lavoro e di relazione nel quadro europeo invece che nei quadri nazionali del passato, non avesse risposto efficacemente e spontaneamente. È questo il senso profondo dell'orientamento europeo dei cittadini, delle forze sindacali e delle forze imprenditoriali.

Ma ciò che conta oggi è che questa Europa che sta nascendo alla base stessa della società ha già determinato, a livello politico, dei germi di azione che possono essere sviluppati per mettere in moto il gradualismo politico-istituzionale ormai indispensabile. Non erano forse intesi a stabilire il primo contatto tra questa Europa di base, e ciò che vi è già di organizzato in Europa, i reiterati e numerosi tentativi di far eleggere direttamente dal popolo almeno i delegati nazionali al Parlamento europeo? In Italia furono gli stessi cittadini, grazie all'iniziativa del Movimento federalista europeo ed al deciso impegno del Consiglio italiano del Movimento europeo e dell'Associazione italiana del Consiglio dei Comuni d'Europa, a fare questo primo passo, con una iniziativa legislativa di carattere popolare che avremmo dovuto onorare con qualcosa di meglio di un faticoso iter legislativo non ancora compiuto.

In ogni caso, è solo con questa visione che si può comprendere la genesi, e l'importanza, delle decisioni del Vertice di Parigi in materia politico-istituzionale. L'importanza di queste decisioni non è stata ancora messa adeguatamente in evidenza. Possono aver fatto velo le difficoltà della situazione economica, e l'impossibilità di conseguire sin da ora sul piano europeo, con l'attuale organizzazione dell'Europa, dei risultati globali. Ma ciò non può far dimenticare quale importanza abbia, non solo e non tanto per i risultati immediati, ma ancor più per precisare sin da ora quale dovrà essere il volto dell'Europa, la decisione di attuare la politica regionale europea. Si tratta di una vera e propria svolta per quanto riguarda i problemi di «sostanza». E una svolta di eguale importanza si è verificata per quanto riguarda i problemi politico-istituzionali. L'Europa ha bisogno di un esecutivo adeguato e della partecipazione diretta del popolo. Il Vertice ha preso le decisioni che permetteranno di organizzare la prima elezione europea nel 1978, e di basare, grazie al compito affidato al primo ministro belga signor Tindemans, anche sul parere «degli ambienti rappresentativi dell'opinione pubblica» il rapporto di sintesi sulla forma auspicabile per l'Unione politica. Un grande lavoro è dunque possibile, e nel contempo necessario, per precisare la forma dell'esecutivo di cui l'Europa ha bisogno, e per affidarla alla sola forza che può conferirgli l'energia necessaria: il popolo europeo.

Giunta a questo punto, tra lo scacco e il successo, l'impresa europea non può più essere lasciata nelle sole mani dei governi.

Come lo stesso Vertice di Parigi ha riconosciuto, bisogna ormai ascoltare l'opinione pubblica. Dunque, in primo luogo, i cittadini. E, con i cittadini, le organizzazioni sindacali, che rappresentano direttamente sul piano sociale i cittadini nella loro concreta vita di lavoro. I partiti, per quanto li riguarda direttamente, devono capire per tempo che è in gioco la loro capacità di rappresentare politicamente la società civile. Sul tappeto ci sono ormai i problemi del sistema elettorale europeo, della rappresentanza europea, e delle prime linee dell'organizzazione democratica dell'Europa. La soluzione che verrà data a questi problemi sarà determinante per il futuro dei partiti e delle forze di cui sono l'espressione. Non è pensabile, non è possibile, che essi non vogliano fuggire, con il loro pensiero e la loro azione, il loro futuro. E proprio affrontando questi problemi, i partiti potranno dare un contributo decisivo al compimento dell'impresa europea.

Nota preparata da Mario Albertini nel dicembre del 1974 per il senatore Egidio Ariosto, che l'ha parzialmente utilizzata per la relazione sulla politica europea dell'Italia tenuta il 6.5.1975 al Senato della Repubblica. La data figura nel manoscritto. Il titolo è del curatore.