

Mario Albertini

Tutti gli scritti

VII. 1976-1978

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

Le prime elezioni europee

Sino ad ora l'integrazione europea ha dovuto subire una difficile, e quasi contraddittoria, situazione: quella risultante dalla scelta di fare una politica europea senza un vero e proprio potere europeo. È per questo fatto che il fronte dell'azione europea ha visto attivi non solo i partiti, ma anche i Movimenti europeistici e federalistici, che in misura diversa, ma senza decampare, hanno tutti posto, nei confronti dei partiti, la questione pregiudiziale del potere europeo. In ogni modo sino ad ora – e fatta salva l'opposizione federalistica, che tuttavia come ogni opposizione riguardava il futuro e non il presente – la strategia europea è stata proprio elaborata su questa base: come fare una politica europea senza un potere europeo. Ma con l'elezione europea questa situazione sta per cambiare. Con l'elezione europea un elemento di potere europeo vero e proprio sta per entrare in gioco. Si tratta dunque di valutarne la consistenza, per cercare di stabilire fino a qual punto si possa ormai elaborare una strategia europea sulla base non della inesistenza, ma dell'esistenza, di un potere europeo. E va osservato che è proprio questa la prima questione da discutere per adeguare l'azione ai nuovi aspetti dell'integrazione europea; e per cercare di risolvere la crisi della Comunità.

Va detto subito che il quadro di riferimento indispensabile per questa discussione è quello costituzionale. Tutti i fatti in gioco hanno questo carattere. Ha carattere costituzionale il riconoscimento del diritto di voto degli europei; ha carattere costituzionale il problema dei poteri del Parlamento europeo; e a partire da queste osservazioni indubbe si potrà finalmente capire che hanno un rilievo costituzionale tutti i problemi attuali dell'integrazione europea: rafforzamento della Commissione, rilancio dell'Unione economico-monetaria, allargamento, Unione europea e via dicendo. Ma proprio questo insieme di fatti – che di per sé stessi

mostrano che ci troviamo già nel cuore di un processo costituente – comporta un pericolo. Il pensiero costituzionale è anche un pensiero giuridico, ma non è soltanto un pensiero giuridico. La nozione di «politica costituzionale», e quella, ancora più chiara, dell'«aspetto costituzionale» di tutti i fatti politici, non sono più ignorate. Tuttavia è facile, nei casi costituzionali, fare del riduzionismo giuridico, anche perché l'aspetto giuridico (superficiale), e quello apparente esteriore, facilmente visibile, coincidono. Ci sono, ad esempio, degli europeisti, che giungono proprio per questa ragione sino ad una specie di verbalismo. Se trovano, nei discorsi circa il rilancio europeo, le parole «costituente» e «costituzionale», va tutto bene, altrimenti va tutto male. In queste critiche non si vede alcuna traccia del problema vero: che cosa è una Costituente e che cosa può essere una Costituente europea (comunque diversa dai casi costituenti classici perché non si tratta più di dare una forma nuova ad uno Stato che c'è già).

Vorrei fare subito un esempio storico, per ancorare le idee alla realtà: quello della Convenzione di Filadelfia del 1787. Giuridicamente non era una Assemblea costituente, e non fu convocata con uno scopo costituente esplicito, ma grazie ad un espediente politico. Tuttavia il primo Stato federale della storia viene da quell'Assemblea, da quel fatto politico, da quella lotta politica che si manifestò anche a Filadelfia, e che evidentemente ubbidiva a criteri politici prima che giuridici. Proviamo dunque a dire quanto segue: la Costituente è un fatto politico con un rilievo giuridico non necessariamente esplicito; e un fatto o fattore politico che, pur dando luogo a eventi tipici (le Costituenti, formali o no), è sempre presente come un aspetto costante di tutti i momenti della vita politica. Altrimenti non si capirebbe come si giunga ad un evento costituente né come si manifestino sempre sviluppi costituzionali di costituzioni già esistenti.

È con questo criterio che si può cercare di stabilire in qual modo si possano ormai impostare, sul fronte dell'azione europea, i rapporti tra i partiti e i Movimenti europeistici e federalistici (non si va al fondo di una questione costituzionale senza prendere in esame la condotta delle forze coinvolte). Ed è opportuno richiamare le vicende del Mfe, che sviluppò nel modo più chiaro (costituzionalmente) la richiesta pregiudiziale del potere europeo con una opposizione «di governo, di regime, e di comunità» (di governo, contro una strategia europea senza il potere europeo; di re-

gime, contro la concezione unitaria dello Stato; di comunità, contro l'Italia come Stato nazionale esclusivo). Come è noto, il Mfe si batte da qualche anno – nel contesto di un giudizio sul carattere della fase dell'equilibrio mondiale attualmente in corso – per l'elezione europea, cioè per un obiettivo che non lo divide più, strategicamente, dai partiti. Ciò si deve al fatto che il Mfe ritiene che, sulla base dell'elezione europea, sia finalmente possibile (possibile, non certa) una vera politica europea, cioè non asservita a finalità nazionali (in pratica delle «politiche comuni» efficaci nel quadro del rilancio dell'Unione economico-monetaria); ed è vero il corollario, cioè che il Mfe, nei confronti delle forze politiche che accettano l'elezione europea, fa ciò che si può chiamare una collaborazione critica o una opposizione costruttiva (quando non perseguono ciò che pur dicono di volere). Ma è vero solo questo. Non si può trovare una riga – nelle posizioni del Mfe – che ammetta la possibilità di una vera politica europea senza l'elezione europea (se non con malizia, con citazioni isolate dal contesto, ecc.). La questione sta dunque nell'importanza che si attribuisce all'elezione europea, e precisamente al rapporto tra il fatto dell'elezione europea e il problema della fondazione dello Stato europeo.

Il Mfe (la grandissima maggioranza del Mfe) attribuisce molta importanza a questa elezione, tanto da ritenere possibile, sulla base della situazione di potere creata dalla elezione, una vera politica europea; mentre chi indulge al riduzionismo giuridico attribuisce a questa elezione – salvo il caso di un esplicito mandato costituente o, nella versione più grezza, di un immediato conferimento formale di poteri al Parlamento – poca importanza, tanto da ritenere impossibile, su questa base, una vera politica europea. A me pare che, precisando così i termini della questione, si vede con chiarezza che nel caso europeo si presenta effettivamente il rischio di confondere il potere – nel senso politico ed empirico del termine – con le definizioni giuridiche del potere. Siamo di fronte all'ipotesi della Comunità così com'è, ma con l'elezione. Da una parte c'è dunque l'elezione – il trasferimento nel quadro europeo della partecipazione diretta del popolo alle grandi scelte politiche – dall'altra, strumenti imperfettissimi di presa di decisioni esecutive. Bene, c'è chi non attribuisce praticamente nessuna importanza alla partecipazione diretta del popolo (al fatto politico, al potere come situazione di fatto) e molta alle imperfezioni giuridiche della Comunità. Per noi, è l'esatto contrario.

Molti giudicano l'elezione solo in funzione del fatto che il Parlamento europeo non ha poteri (nel senso giuridico del termine); il Mfe pensa invece che il primo, il più grande, e forse l'unico, potere sostanziale dei parlamenti moderni stia nel fatto stesso che sono eletti direttamente, cioè nel potere di far vivere e far valere l'orientamento del popolo, e di collegarlo con il governo (il governare, che non dipende solo dall'aver un governo giuridicamente perfetto). E va da sé che il potere si può esercitare o no. Le competenze (giuridicamente intese) si usano o no a seconda della volontà politica (l'Italia è uno Stato compiuto ma è sempre veramente governata?). Ciò comporta che, a partire dal momento in cui esiste la possibilità empirica di governare, il governare davvero dipende più dalla volontà politica, dalla lotta, dai contenuti sociali e culturali, che dalla perfezione e dalla imperfezione delle istituzioni. Essere istituzionalisti, come sono e restano i federalisti nel senso che rifiutano certe istituzioni nazionali (lo Stato nazionale esclusivo) e *perciò* vogliono istituzioni europee, non significa scambiare le istituzioni con il perfezionismo istituzionale.

Detto tutto ciò, posso venire al punto che a me sembra fondamentale. A me pare proprio che solo un giurista della tendenza formalistica o una persona influenzata direttamente o indirettamente da questa cultura giuridica (come i più sul continente), può pensare che la Comunità dopo l'elezione non sia uno Stato: uno Stato, molto debole, molto imperfetto ma questo è un altro discorso. Nessuno Stato nasce perfetto, compiuto e forte, e va anche detto che se chiamiano Stato solo ciò che il pregiudizio giuridico chiama «Stato», dovremmo anche concludere che gli «Stati», nella storia, sono veramente rari.

A mio parere, c'è uno Stato dove c'è la formazione di una volontà generale. Io non vedo che cosa sia l'elezione se non è la formazione democratica della volontà generale; e quindi non vedo che cosa possa essere la Comunità con l'elezione se non uno Stato (il primo manifestarsi di uno Stato, e, bisogna aggiungere, di uno Stato federale, cioè nel contempo uno Stato – quello europeo – e un'associazione di Stati – quelli nazionali). Il fatto, essendo nuovo, va in prima istanza valutato empiricamente, senza idee già fatte. Abbiamo la Comunità, una associazione di Stati con l'elezione solo a livello degli Stati membri, dunque una confederazione. Aggiungiamo l'elezione anche al livello dell'associazione: constatiamo che non si può certo ascrivere alle confederazioni

una associazione di Stati con l'elezione diretta al livello dell'associazione, ed infine prendiamo atto del fatto che empiricamente non ci sarebbe alcuna paratia stagna tra cittadino (elettore), Parlamento (partiti in Parlamento) e Commissione (e perciò, sempre empiricamente, anche Consiglio dei ministri e Consiglio europeo). Oltre al rapporto di fatto c'è persino, già formulato, un rapporto giuridico (censura); e sono proprio gli oppositori francesi intelligenti che affermano che a partire dalla censura può essere avvocato tutto il potere.

Andiamo avanti. Se ciò che ho detto è attendibile, dopo l'elezione il problema non è quello di fare lo Stato, ma di rafforzarlo. Si tratta dunque di stabilire se la debolezza o imperfezione di questo Stato (o Comunità) stia nella mancanza di una costituzione scritta o di prerogative formali del Parlamento e dell'Esecutivo, o nella mancanza del «braccio secolare», la borsa e la spada. Io penso che la debolezza stia in questa mancanza, e pensano come me tutti coloro che si pongono sin da ora il problema della moneta (almeno nel senso di stabilire subito una data e di impostare un periodo di «preunione» economico-monetaria). Solo con la prospettiva della moneta («preunione» e data) si potranno legare alla Comunità – o Stato appena formato – i cittadini e le masse dando risposte concrete alle richieste sociali con le «politiche comuni» (altrimenti soffocate dalle sovranità monetarie nazionali, dai vincoli della bilancia dei pagamenti, ecc.).

Il problema si pose in questi termini anche per Hamilton, che cercò proprio di rafforzare lo Stato americano – appena formato, e perciò fragile ed esposto al rischio di essere travolto – con una politica economica e la creazione di una Banca centrale. Bisogna pur chiedersi che cosa sarebbe accaduto se, invece di puntare su questi fattori economico-sociali, Hamilton si fosse messo in mente di perseguire subito qualche perfezionamento costituzionale formale. Ma vorrei ribadire i termini del problema facendo osservare che si tratta di una questione operativa, non di una questione oziosa. Se si pensa – come molti – che la Comunità con la elezione non sia una prima forma di Stato, la conseguenza strategica è la lotta per la Costituente (ma dovrebbe essere la Costituente davvero, cioè con l'attribuzione della moneta e dell'esercito alla costituzione europea, non la follia, di cui pur si parla, di una costituzione formale europea senza moneta ed esercito). Non sembra una posizione vincente. Non sembra che ci siano forze disponibili

per questa impresa. Se invece si pensa che la Comunità con la elezione sia già uno Stato, si tratta di rafforzarlo. E questa può essere una posizione vincente. Di fatto le forze politiche e sociali non si chiederanno quale sia la natura della Comunità dopo l'elezione, ma potranno essere interessate a rafforzarla, in funzione di bisogni sociali concreti e di interessi politici concreti (anche quelli dei deputati europei interessati alla rielezione, ma la cosa è molto più seria e vasta).

Ancora una osservazione, per evitare fraintendimenti. Io non scarto, con questo orientamento, la politica costituzionale, sia per quanto riguarda i poteri, sia per quanto riguarda la loro definizione anche formale e scritta. Ci sarebbero molte cose da dire e molte teorie da utilizzare (anche quella dei «poteri impliciti») a questo riguardo, e nell'ottica di una Costituente davvero permanente e per fasi (che ho cercato di analizzare in testi per l'Uef e altrove). Ma ciò che vorrei ancora sottolineare è che in questa prospettiva la crescita costituzionale andrà di pari passo con la crescita politica e sociale della Comunità, superando lo stadio delle costituzioni octroyée dalla classe politica ai cittadini. Ed è per questo, io credo, che siamo davvero di fronte ad un compito federalistico, per affrontare il quale i partiti e gli osservatori dovranno decidersi a prendere conoscenza del federalismo e a studiarlo.

In «Comuni d'Europa», XXV (dicembre 1977), n. 12.