

Mario Albertini

Tutti gli scritti

VIII. 1979-1984

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

La Comunità europea, evoluzione federale o involuzione diplomatica?

Il tema della mia relazione – «Evoluzione federale o involuzione diplomatica della Comunità?» – riguarda il futuro. È anche un tema molto vasto, e molto difficile. In questione è tutta la storia contemporanea, anche se da un solo punto di vista, quello europeo. Il fatto è che l'evoluzione della Comunità e l'evoluzione stessa dei nostri Stati sono due aspetti di una cosa sola. Studiare la Comunità come una organizzazione fine a sé stessa è un errore. È evidente – o dovrebbe esserlo, ma spesso sull'evidenza si sorvola – che la creazione della Comunità è una conseguenza diretta della situazione in cui si sono venuti a trovare lo Stato e la società in Europa occidentale dopo la fine della seconda guerra mondiale. Per questo mi pare giusto pensare che lo sviluppo della Comunità non potrà essere che uno dei grandi capitoli dello sviluppo stesso della statualità e della socialità nel nostro continente. È dunque davvero in questione il processo storico nella sua globalità. A me non resta pertanto che una sola possibilità: quella di proporre alcuni punti che mi sembrano degni di riflessione, sapendo bene che non potrò esaminarli in modo esauriente. Iniziando questa relazione vorrei tuttavia ricordare che come federalista, e perciò come seguace di Luigi Einaudi, sono tratto dal suo esempio ad occuparmi di storia contemporanea, cioè di una materia tanto incerta quanto indispensabile per tentare di restare fedeli, anche nelle grandi questioni politiche, al criterio del «conoscere per deliberare», che in questo caso implica proprio il tentativo di conoscere le tendenze della storia mentre sono in atto, per non prendere deliberazioni che sarebbero travolte in seguito dal suo corso.

È stato detto molto bene ieri, in apertura di questo convegno, che il processo attuale di unificazione dell'Europa ha una radice storica di grande rilievo e di grande forza spirituale. Nel dibattito

politico, e nell'analisi delle scienze sociali, le radici ultime dei nostri comportamenti restano spesso in ombra proprio perché si possono cogliere solo con l'osservazione storica. È dunque opportuno ricordare che la radice dell'unità europea sta nella cristianità, nel Medioevo. Questa è l'origine diretta. Non si può d'altra parte non accennare al fatto che l'origine indiretta sta evidentemente nella esperienza romana e in quella greca. Non ci si abbandona affatto alla retorica con questo riferimento storico. Nel contesto di una analisi realistica, e forse fin troppo «pragmatica» (nel senso distorto che ha spesso questo termine nel linguaggio politico), un uomo d'azione come Jean François Deniau, ministro del governo francese, per illustrare l'orientamento di un suo lavoro sull'Europa pubblicato l'anno scorso, ha potuto ricordare la visione politica di Dante Alighieri contrapponendola a quella di Pierre Dubois. «Il primo autore di ciò che noi oggi chiameremmo un "piano" europeo è Dante, nel 1306. Egli ha 46 anni, e della *Divina Commedia* non ha scritto che l'*Inferno*. Egli vede la causa dei nostri mali nel fatto che siamo diventati un "mostro dalle molte teste" (*bellua multorum capitum factum*) da quando la pace e l'unità romane sono state perdute. Egli ritiene che la sola soluzione è l'averne un solo monarca, l'imperatore, al di sopra degli altri sovrani. Egli afferma che il potere superiore, arbitrando ogni controversia, potrà e dovrà rispettare la necessaria diversità dei popoli e dei costumi. È, si direbbe ai giorni nostri, un federalista. Al contrario il suo contemporaneo, il normanno Pierre Du Bois (1250-1320), giurista più che poeta, vuole fondare ogni ravvicinamento per ottenere il mantenimento della pace e la difesa della cristianità su quelle realtà che sono gli Stati nazionali. Detto altrimenti, nel nostro dibattito europeo di oggi, egli è "gollista". Egli vuole, in modo concreto, organizzare la società europea, suggerisce delle "politiche comuni" e ricerca il consenso grazie a procedure di arbitrato internazionale, abituale, del resto, nella sua epoca. Così, più di sei secoli fa, era già in corso il dibattito, che dura ancora a Bruxelles, tra i partigiani di un Santo Impero e i difensori delle nazioni, la prima tra le nazioni essendo stata la Francia»¹.

C'è un elemento di paradosso, ma anche un elemento di verità, in questa interpretazione. Ciò che non si può negare, in ogni

¹ Jean François Deniau, *L'Europe interdite*, Parigi, 1977, pp. 26-27.

caso, è l'idea di *uomo europeo* che accomuna Dante e Dubois, e ci riporta proprio ad una antica e indubitabile forma di unità dell'Europa. Lo stesso Pompidou, un gollista e dunque un antifederalista, fece spesso uso di questa idea quando si discuteva, anche in sede di incontri al vertice, il problema dell'*identità europea*. Io ritengo che non sia inutile mettere l'accento sull'idea di *uomo europeo* non solo per chiedersi quale ruolo ha avuto e potrà avere questo antico fattore storico per lo sviluppo della Comunità, ma anche per correggere un luogo comune che ha troppo peso nelle discussioni europeistiche: quello secondo il quale sarebbe molto difficile unire l'Europa occidentale, mentre sarebbe stato relativamente facile unire le ex-colonie della costa atlantica del Nord America. Nel passato degli americani, si dice, non c'era una storia di divisione così importante come in Europa. Ma nel contesto di questa divisione dell'Europa si è pur formato l'*uomo europeo*, ed è proprio questo *uomo europeo* che ha creato la Svizzera. La Svizzera è una piccola Europa vivente. Sotto il profilo del costume, della cultura e del governo l'unità di questo microcosmo europeo non presenta particolari difficoltà. Un cittadino del Canton Ticino, così simile a tanti lombardi, si trova ad essere del tutto spontaneamente tanto svizzero (e perciò compatriota degli svizzeri tedeschi, francesi e ladini) quanto italiano per cultura, tradizione ecc. Il tratto caratteristico della società federale, la possibilità di avere due cittadinanze, e perciò due identità sociali egualmente forti che consentono di partecipare con eguale intensità sia alla vita della piccola patria locale, sia alla vita di una più grande patria, non ha trovato, nei valori profondi della cultura europea, alcun impedimento, ma, al contrario, la sua radice. Ed è questa radice che incessantemente spinge il pensiero fino all'idea dell'unità del genere umano, cioè della pace.

La Svizzera può sembrare un miracolo, e proprio per questo, nel quadro europeo, l'eccezione federalistica che confermerebbe la regola nazionalistica. Ma si è pur detto, e non senza ragione, che gli Stati Uniti d'America sono il primo esempio di Federazione europea riuscita. All'inizio di questa esperienza si trovano soprattutto degli inglesi, degli olandesi e dei tedeschi. Ma nel corso del tempo questa prima comunanza si è estesa alle nazionalità del sud e dell'est dell'Europa, senza per questo interrompersi. E anche alla base di tutto ciò vi è la cultura europea. La verità è che ci mutiliamo come uomini, se non riconosciamo che la for-

mazione stessa della nostra personalità è un fatto europeo, al quale hanno contribuito, nel campo della religione, del pensiero e dell'arte, uomini di tutte le nazionalità.

Il riferimento alle tradizioni, come preciso riferimento alle radici storiche dell'unità europea, è dunque necessario anche per correggere delle idee che, pur non avendo una vera consistenza, sono tuttavia molto diffuse. Io non intendo con ciò negare che l'unificazione dell'Europa comporta delle difficoltà che hanno la loro causa in alcune delle nostre tradizioni storiche. Ciò che voglio dire è solo che noi troviamo in queste tradizioni anche un grande aiuto, e la possibilità stessa di pensare ad una nuova forma di unità europea. Se mettessimo l'accento solo sulle difficoltà storiche, dimenticheremmo una delle due parti costitutive della cultura europea, che ha certamente la caratteristica della diversità nella unità e dell'unità nella diversità. Questa unità è l'*uomo europeo*.

D'altra parte, avendo sfiorato la questione delle difficoltà, vorrei ancora osservare che gli ostacoli da superare non sono solo di carattere storico. Ci sono anche difficoltà molto più materiali. Quando si prende in esame la nascita degli Stati Uniti d'America, si constata che furono allora superate delle difficoltà del tutto simili a quelle a cui ora noi ci troviamo di fronte. Proprio nel primo saggio del *Federalist*, Hamilton si trovò a dover scrivere, come potrebbe capitare a noi: «Tra i più formidabili ostacoli che la nuova Costituzione deve superare, si distingue subito l'ovvio interesse di una certa classe di persone in ciascun Stato ad opporsi a qualunque cambiamento che possa comportare il rischio della diminuzione del potere, degli emolumenti e del rango che deriva dalle cariche che essi occupano nelle costituzioni degli Stati; e la perversa ambizione di un'altra classe di uomini, che o sperano di avvantaggiarsi sfruttando il disordine del loro paese, o si lasciano sedurre dall'idea di avere più prospettive di innalzarsi con la divisione in confederazioni separate che con l'unione sotto un solo governo».

Come è noto, la Costituzione che si trattava di respingere o accettare era stata elaborata dall'Assemblea di Filadelfia. Orbene, chi ricorre alla storia per cercare di illuminare con lo studio dei precedenti la natura dei casi da risolvere, può utilmente constatare che gli europei si sono già trovati in una situazione analoga, e per alcuni aspetti persino più avanzata. Anche gli europei, come allora gli

americani, sono giunti sino al punto da affidare ad una assemblea democratica la questione della loro unità. E mentre l'Assemblea di Filadelfia aveva solo il potere di proporre agli Stati delle modifiche degli *Articles of Confederation* (che proprio per il loro carattere confederale non riuscivano a garantire l'unità), l'Assemblea ad hoc, convocata il 10 settembre 1952 nel contesto delle trattative Ced (esercito europeo), aveva invece il mandato di elaborare un vero e proprio Statuto della Comunità politica europea fondato sul suffragio universale diretto e su una rappresentanza bicamerale. Nel testo della legge italiana per la ratifica della Ced questa assemblea era pertanto chiamata, a giusta ragione, «precostituente».

Il tentativo americano riuscì, quello europeo no. Ma ciò non può essere invocato come una prova dell'impossibilità di riuscire. Non si può pensare che solo il caso – o solo i progetti avventati di qualche statista – abbiano potuto portare l'Europa sino a questo punto. Il fatto è che la fortuna, che aveva sorretto inizialmente il tentativo di De Gasperi, consigliato da Spinelli e assecondato da Adenauer, Schuman e Spaak, mutò campo con la morte di Stalin e la fine della grande paura. Scongiurato il pericolo della guerra, l'impotenza degli Stati nazionali non costituiva più un pericolo immediato. La Ced cadde e trascinò nella sua caduta la Comunità politica. Ma a prova del fatto che la Ced fu una battaglia sfortunata, e non un disegno avventato, sta quanto è accaduto dopo. Il problema dell'unità europea non solo è rimasto sul tappeto, ma non è stato affatto risolto con l'impresa esclusivamente economica del Mercato comune, tant'è che noi ci troviamo ora, per iniziativa degli stessi governi nazionali, di fronte al problema della *Unione*; e usiamo anche noi, a tanta distanza di tempo, proprio lo stesso termine che usarono allora gli americani per la stessa questione: il consolidamento dell'unità. C'è da chiedersi se la fortuna di questa parola non dipenda proprio dal fatto che dice tutto del problema senza dire alcunché della soluzione, e viene perciò accettata da tutti, gollisti compresi, perché non si può disconoscere la necessità dell'unità; mentre l'unanimità scompare, e il dibattito si fa subito aspro, quando si mette il dito sulla piaga: i poteri da attribuire all'*Unione* per renderla efficace e farla durare.

Ma con queste osservazioni sulla Ced e sul problema dell'*Unione* il contesto del mio discorso è mutato. Non si tratta più della radice storica dell'unità europea, ma della sua base storica; in altri termini della situazione nella quale si sono venuti a trovare gli

Stati europei nel nostro secolo, ed in particolare durante e dopo la seconda guerra mondiale. È questo il secondo punto da prendere in considerazione. E prima di affrontarlo bisogna tener presente che, a partire dalla rivoluzione francese e fino alla seconda guerra mondiale, la divisione dell'Europa era cresciuta in modo tale da far temere (e da far credere), che l'antica caratteristica dell'Europa – l'unità nella diversità – fosse del tutto scomparsa a causa della trasformazione qualitativa della diversità in incompatibilità. In causa è lo Stato nazionale, considerato a torto come una componente essenziale della cultura europea o la forma tipica e perfetta dello Stato. È questo Stato che ha trasformato la diversità in incompatibilità. «La vita nazionale non divenne un principio di dissoluzione della comunità dei popoli che quando cominciò ad essere sfruttata come mezzo per fini politici; quando, cioè, lo Stato dominatore ed accentratore fece della nazionalità la base della sua forza di espansione». Così si esprime Pio XII nel Messaggio di Natale del 1954, dopo aver ricordato: «Troppo presto si è dimenticato l'enorme cumulo di vite e di beni estorto da questo tipo di Stato e gli schiacciati pesi economici e spirituali da esso imposti», e dopo aver chiarito: «La vita nazionale è, per sé, il complesso operante di tutti quei valori di civiltà, che sono propri e caratteristici di un determinato gruppo, della cui spirituale unità costituiscono come il vincolo. Nello stesso tempo essa arricchisce, quale contributo proprio, la cultura di tutta l'umanità. Nella sua essenza, dunque, la vita nazionale è qualche cosa di non politico; tanto è vero che, come dimostrano la storia e la prassi, essa può svilupparsi accanto ad altre, in seno al medesimo Stato, come può anche estendersi al di là dei confini politici di questo».

Proprio perché mette bene a fuoco le alterne vicende del fatto nazionale, questa lucida interpretazione di Pio XII consente anche di valutare esattamente la situazione nella quale ci troviamo ormai da alcuni decenni. Con la seconda guerra mondiale, qualcosa del nostro passato è finito per sempre. La seconda guerra mondiale ha segnato l'acme del processo di divisione dell'Europa, ma ne ha segnato anche, con la sconfitta e l'eclissi degli Stati nazionali, la fine. Da allora ha infatti avuto inizio un nuovo processo unitario, ancora incompiuto e perciò difficile da precisare come ogni cosa al suo primo apparire. Ma ciò non significa che noi saremmo, a questo riguardo, completamente all'oscuro. Il fatto che ha determinato questa svolta della storia europea – avviata ormai

di nuovo sulla via dell'unità – è stato illustrato magistralmente nelle sue linee generali da un grande storico tedesco, Ludwig Dehio; e nelle sue ripercussioni su ciascuno degli Stati da Luigi Einaudi, con eguale maestria. Si tratta, secondo la lapidaria definizione dello stesso Dehio, che così intitolò uno dei suoi saggi, dell'*agonia del sistema europeo degli Stati*.

Storico di formazione rankiana, Dehio si valeva del criterio della ragion di Stato, l'unico che permette di concepire l'evoluzione della politica internazionale come il grande contesto che dà forma ad ogni Stato. Studiando con questo criterio la storia del sistema europeo degli Stati, egli ebbe la possibilità di vedere davvero quali siano state, per l'Europa, le conseguenze della seconda guerra mondiale. Si tratta di una catastrofe simile a quella che colpì l'Italia alla fine del Quattrocento, quando essa era un sistema di Stati regionali e cittadini. Vale la pena di ricordare che Einaudi citava questo esempio per far capire che ci troviamo in una situazione simile: abbiamo poco tempo davanti a noi per risalire la china, e la posta del gioco è ormai la vita o la morte delle nostre nazioni, cioè l'indipendenza della nostra vita culturale e sociale. Io vorrei citare per esteso una annotazione esemplare di Luigi Einaudi a questo riguardo: «Nella vita delle nazioni di solito l'errore di non saper cogliere l'attimo fuggente è irreparabile. La necessità di unificare l'Europa è evidente. Gli stati esistenti sono polvere senza sostanza. Nessuno di essi è in grado di sopportare il costo di una difesa autonoma. Solo l'unione può farli durare. Il problema non è fra l'indipendenza e l'unione; è fra l'esistere uniti o lo scomparire. Le esitazioni e le discordie degli stati italiani della fine del Quattrocento costarono agli italiani la perdita dell'indipendenza lungo tre secoli; ed il tempo della decisione, allora, durò forse pochi mesi. Il tempo propizio per l'Unione europea è ora soltanto quello durante il quale dureranno nell'Europa occidentale i medesimi ideali di libertà. Siamo sicuri che i fattori avversi agli ideali di libertà non acquistino inopinatamente forza sufficiente ad impedire l'unione, facendo cadere gli uni nell'orbita nord-americana e gli altri in quella russa? Esisterà ancora un territorio italiano; non più una nazione, destinata a vivere come unità spirituale e morale solo a patto di rinunciare ad una assurda indipendenza militare ed economica»².

² Luigi Einaudi, *Lo scrittoio del Presidente*, Torino, 1956, p. 89.

Nell'Italia di oggi, per alcuni aspetti già ridotta soltanto ad un territorio, non bisognerebbe mai dimenticare questo testo di Einaudi, scritto il 1° marzo del 1954, mentre egli esercitava le funzioni di Presidente della Repubblica, e poi raccolto nel volume dal titolo *Lo scrittoio del Presidente*. In ogni modo, noi possiamo partire da questo testo per identificare i fattori che hanno promosso il tentativo, ancora in corso, di unire l'Europa. Il fatto cruciale è: «*Una assurda indipendenza militare ed economica*». Bisogna riconoscere questa verità per situare i nostri Stati al punto nel quale si trovano effettivamente, dopo che lo stesso sistema che li aveva formati e resi vitali, il sistema europeo degli Stati, è stato travolto dal nuovo sistema mondiale degli Stati, nel quale c'è posto solo per l'Europa unita. E bisogna anche tener presente che l'indipendenza, a patto che non venga ridotta dall'impotenza ad una finzione vergognosa, non è un valore del passato ormai privo di senso. Quando si parla di indipendenza militare ed economica, si parla, nel modo più concreto, della funzionalità stessa degli Stati, dei fattori che ne determinano la vita e che condizionano, indipendentemente dal fatto che se ne abbia coscienza o no, la condotta dei cittadini, dei partiti e della classe dirigente.

Una volta si diceva, con molta chiarezza, la borsa e la spada, e non si correva così il rischio di lasciare le cose nel vago come oggi. In ogni modo, i fatti sono quelli che sono. La borsa e la spada degli Stati nazionali pesano troppo poco nella bilancia mondiale del potere. Per questa ragione, i processi generati dal bisogno di conseguire la sicurezza, e di controllare l'indirizzo dell'economia, hanno scavalcato i confini degli Stati e tentano di prendere forma nello spazio europeo.

Invece di nascondere la testa sotto il cuscino, conviene dunque prendere atto di questa situazione, che non è dovuta a fatti contingenti, ma al nuovo corso della storia del mondo; e alla possibilità, non ancora sfruttata dall'Europa ma solo dagli Usa, dall'Urss e dalla Cina, di organizzare lo Stato moderno su spazi più vasti di quelli nazionali. Bisogna dunque convincersi che ormai noi avremo sempre a che fare con la situazione di potere derivante sia dal fatto che non c'è più, e non ci sarà mai più, una difesa italiana (la nostra difesa è già atlantica ed europea, e potrebbe essere meno atlantica solo se fosse più europea); sia dal fatto che non c'è più, e non ci sarà mai più, una economia italiana nel senso forte del termine. Un mercato italiano relativamente au-

tonomo – cioè tale che le condizioni del suo sviluppo si trovino più all'interno che all'esterno – non esiste più, né può, d'altra parte, essere ricreato per l'impossibilità di un vero ritorno all'autarchia. E nella stessa situazione, sia pure talvolta in modo meno pressante, si trovano gli altri europei. Molte difficoltà italiane, europee, e indirettamente mondiali, provengono proprio da questa sfasatura, dal fatto che in Europa i meccanismi fondamentali di controllo dell'economia – e la stessa lotta politica e sociale come fattore che ne determina l'uso – sono rimasti a livello nazionale, mentre ciò che è decisivo per l'esistenza di un mercato ha ormai una dimensione europea (mercato europeo) e un raggio mondiale (mercato aperto). Ciò comporta una perdita di regolazione globale perché se manca un vero controllo al livello più alto – di fatto, oggi, quello europeo, anche come fattore indispensabile per accordi mondiali equilibrati – tutti i controlli ai livelli inferiori non possono essere né efficaci né ben diretti, sino al rischio della vera e propria carenza di controllo e del conseguente andare alla deriva.

È proprio il fatto che i processi del controllo dell'economia e della sicurezza sono usciti dal quadro degli Stati, spostando le motivazioni della condotta guidata dal senso dello Stato dalle nazioni all'Europa, che spiega come nel primo periodo creativo dell'unificazione europea vi siano stati grandi statisti come Adenauer, De Gasperi, Schuman e Spaak e non solo dei precursori come i federalisti, e dei pionieri come Jean Monnet. Ed è per la stessa ragione che i partiti non hanno mai esercitato, né allora né dopo, l'iniziativa; ma si sono limitati, nel migliore dei casi, ad accettare situazioni europee che non avevano creato.

Questa passività dei partiti – che potrà cessare solo con la pratica del voto europeo – sarebbe inspiegabile se l'Europa fosse davvero, come spesso si dice, un scelta di carattere programmatico, un progetto. In verità l'Europa è un progetto solo per i federalisti; per ogni altra forza o persona l'Europa è solo una necessità, cioè una risposta – sempre imperfetta per definizione sino al raggiungimento del livello federale – ai problemi non evitabili, almeno nel loro aspetto immediato, del controllo dell'economia e della sicurezza. Per questo c'è stata una iniziativa europea degli uomini di governo più responsabili, ma non una iniziativa europea dei partiti. Gli uomini di governo hanno la responsabilità

della gestione dei problemi della sicurezza e del controllo dell'economia, e sono perciò in confronto costante con i dati di fatto concreti della situazione internazionale. I partiti, invece, hanno la responsabilità della bilancia del potere e dei voti nel quadro pre-costituito nel quale lottano – gli Stati – e sono perciò tratti a considerare le decisioni e i problemi più sotto il profilo della perdita o del guadagno di voti nel quadro nazionale che sotto quello della loro soluzione realistica ed efficace.

A causa di ciò il dibattito politico non riflette più la situazione reale; e la stessa azione politica manifesta un carattere nettamente anomalo perché affronta i massimi problemi nel quadro europeo in una sorta di terra di nessuno, dove non arrivano né i partiti, né l'informazione, né il clamore del dibattito. Questa anomalia nell'azione – che come le questioni della radice storica e della base storica costituisce un punto cruciale della riflessione – ha raggiunto un grado massimo nei momenti più difficili, circa i quali siamo ora meglio informati grazie alla pubblicazione delle memorie di Jean Monnet.

È necessaria, a questo riguardo, una digressione. La grande stampa italiana, salvo lodevoli ma rarissime eccezioni, non ha segnalato né recensito la traduzione italiana di queste memorie, che sono invece uscite in Germania, ad esempio, con una prefazione del Cancelliere Schmidt, e che sono ovunque già lette e studiate come uno dei documenti essenziali della nostra epoca. Ricordo dunque che Monnet ha creato non solo la Comunità europea, ma anche la prima forma di pianificazione democratica, quella francese, e le nuove forme di organizzazione internazionale per l'impiego ottimale delle risorse nella guerra moderna. Ricordo anche che con la sua azione personale egli ha dato un contributo decisivo alla vittoria degli Alleati nella prima guerra mondiale, *«ha accorciato di un anno la seconda guerra mondiale»* (l'affermazione è di Keynes) ed ha promosso l'unità della Resistenza francese ad Algeri. E osservo che egli ha ottenuto questi risultati – che farebbero la grandezza di un uomo di Stato – senza esercitare il potere ad alcun livello, agendo da solo, con la collaborazione di pochissimi amici o di persone che gli ispiravano fiducia.

Nel quadro del nostro esame, tuttavia, ciò che conta è che la figura storica di Jean Monnet, e il modo con il quale egli ha creato la Comunità, mettono nettamente in evidenza l'anomalia che presenta l'azione politica quando riguarda l'Europa. Per chiarire il

mio pensiero devo ricordare che ciò che ha affermato Miglio³ è perfettamente vero. L'unificazione dell'Europa ha a che fare sia con grandi paure (anche se ciò non comporta affatto la cosiddetta *Europa della paura*, ma quella del superamento della paura, della risposta coraggiosa a situazioni pericolose), sia con grandi problemi obiettivi, sia con l'intervento europeo della classe politica. A questo riguardo si impone una considerazione. Solo se si prende in esame il rapporto tra classe politica e problema europeo si ha la possibilità di non perdere il contatto con una impresa come quella dell'unificazione che ha tra i suoi protagonisti i leader delle nazioni, ma che può riuscire solo a patto di trasferire competenze e poteri, e in ultima istanza la stessa lotta politica, dalle nazioni all'Europa. Ciò comporta, di per sé, una dialettica in termini di *confederalismo* (tutto il potere agli Stati) e *federalismo* (divisione del potere tra gli Stati e la Comunità), ma comporta anche la difficoltà di riconoscerla, persino quando si procede verso soluzioni federali. Per questo bisogna riferirsi più al carattere dei fatti che al modo con il quale vengono presentati. Va soprattutto tenuto presente che in quanto tale l'azione dei leader nazionali, non avendo come fine il superamento ma il potenziamento della vita nazionale, tende a restare nei limiti confederali (tutto il potere agli Stati); ma come azione europea riesce proprio, e solo, quando, consapevolmente o no, li supera. È un caso ricorrente che si verifica quando le soluzioni nazionali risultano impossibili. In questi casi i leader nazionali agiscono come leader europei, fino ad assumere una vera e propria figura europea. Il fatto è ampiamente noto, ma la sua natura non può essere pienamente compresa fino a che non si ammette che in questi casi si attiva una vera e propria leadership europea di carattere occasionale. Si tratta naturalmente di una leadership che si manifesta in un contesto definito e non dalle istituzioni, ma da una situazione di fatto (grandi paure, grandi problemi, forza nell'unità, debolezza nella divisione), e che funziona come un mezzo traente nei confronti della classe politica nella sua generalità (che può così agire in modo europeo pur restando nei campi della lotta nazionale).

Ma vediamo, tenendo presente questo schema, come è stata fondata la Comunità. Nel 1950, con l'acme della guerra fredda,

³ Si tratta di un riferimento alla relazione del professor Miglio nel convegno in questione.

divenne irresistibile nel campo atlantico la tendenza verso il pieno ricupero dell'elemento di forza costituito dalla Germania occidentale; e di conseguenza divenne tanto pressante la richiesta della Germania per l'eguaglianza dei diritti quanto il tentativo della Francia di impedirla. Nel 1950 le risorse di carbone e di acciaio della Ruhr – pensate ancora come il fondamento della potenza militare tedesca – erano gestite da una autorità internazionale; e la Francia, che occupava ancora la Saar e ne aveva incorporato l'economia si aggrappava a queste posizioni proprio per impedire la ripresa autonoma della Germania. La tensione divenne pertanto molto forte. Sin dal gennaio del 1950 i rapporti franco-tedeschi divennero pessimi, gettando un'ombra sinistra sulle prospettive dell'unità europea, che era pur sentita da tutti come una necessità.

Monnet racconta: «Era normale che nel 1950 Adenauer cercasse di eludere il problema preciso che gli poneva la Francia con lo Statuto della Saar, come era normale che Schuman si ostinasse nella politica di controllo della Germania, la sola che raccogliesse una maggioranza nel Parlamento. Questi uomini agivano secondo la logica delle loro funzioni. I governanti dei nostri paesi, presi separatamente, sono incaricati, oggi come ieri, di difendere una certa concezione dell'interesse nazionale che risulta da numerose influenze, tra le quali le più conservatrici hanno un peso». In questa situazione Monnet reputava giusto occuparsi dei problemi della Saar e della Ruhr, errato occuparsi in modo generico dell'unità europea: «Questa unione globale, preliminare, per inglobare e far scomparire una difficoltà particolare non corrispondeva a una visione realistica. Bisognava al contrario – io pensavo – partire dalla difficoltà, ed appoggiarsi su di essa per creare un inizio di soluzione federale»⁴.

E l'occasione venne, in un clima reso ancora più pauroso dal timore di una nuova guerra mondiale. Il dilemma non poteva essere più concreto. La Germania chiedeva di aumentare da undici a quattordici milioni di tonnellate la sua produzione di acciaio. Gli angloamericani parlavano già della necessità di ricostruire l'esercito tedesco. La Francia, con il suo no, era sempre più isolata e più debole. A questo punto Monnet propose la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, cioè il controllo europeo della

⁴ Jean Monnet, *Mémoires*, Parigi, 1976, p. 338.

produzione di carbone e di acciaio dei paesi europei. Ciò che non poteva più essere fatto a livello nazionale poteva essere fatto a livello europeo. In questo modo una questione che avrebbe potuto dividere insanabilmente la Francia e la Germania con un danno immenso per tutto l'Occidente, divenne invece un mezzo per unirle e per unire l'Europa.

Ma per valutare appieno l'elevato grado di anomalia dell'azione europea nei momenti culminanti (anomalia che può rivestire, beninteso, forme differenti con lo sviluppo dell'unificazione) bisogna ricordare che la Ceca non venne proposta e accettata nel quadro di un pubblico dibattito, ma con una azione deliberatamente riservata, che ebbe successo proprio per il segreto mantenuto sino all'ultimo momento, cioè sino al momento nel quale una decisione sulla questione tedesca non era più procrastinabile. Se fosse stato sottoposto ad un pubblico dibattito il progetto della Ceca sarebbe stato giudicato come un'utopia europeistica, e respinto. E c'è di più. Lo stesso Schuman, finché non ebbe conoscenza del progetto di Monnet, non riteneva possibile una soluzione europea, e affermava: «Noi dobbiamo certamente prevedere dei trasferimenti di sovranità, ma ciò non è per domani»⁵.

Avevo osservato che non si può prendere in esame il processo di unificazione dell'Europa senza considerare le questioni della radice storica e della base storica di questo processo. Vorrei ora osservare, a conclusione di questa parte della mia relazione, che non è possibile avere una percezione adeguata degli eventi attraverso i quali l'unificazione si è sviluppata e si sviluppa senza tener presente quanto ho cercato ora di mostrare, e cioè il fatto che l'azione europea è, rispetto all'azione normale che occupa la scena, del tutto anomala. Fino a che si pretende di descriverla o spiegarla con i criteri che valgono per descrivere la politica normale, l'azione europea sfugge all'osservazione o risulta sfuocata, deformata. È per questa ragione che la stampa non è mai riuscita a dare una informazione adeguata al riguardo. Ed è per la stessa ragione che spesso prevalgono, tra gli osservatori, opinioni riduttive o negative.

Con la seconda parte della mia relazione dovrei effettivamente cercare di rispondere, nella misura in cui ciò è possibile, a questa

⁵ Jean Monnet, *op. cit.*, p. 339.

domanda: avremo uno sviluppo federale o una involuzione diplomatica della Comunità? Ciò richiede in primo luogo un esame istituzionale. In questione sono ora sia la Comunità com'è oggi, sia le sue possibilità di sviluppo ulteriore con il voto europeo. Circa la natura attuale della Comunità, i pareri sono discordi. A me pare che, a questo riguardo, l'osservazione fondamentale sia la seguente: la natura della Comunità dipende dal tipo di azione che ne ha determinato la nascita e sostenuto l'evoluzione. Avevo detto che il controllo della sicurezza e dell'economia si trova ormai fuori dal quadro degli Stati, e che ciò induce gli uomini di governo più responsabili a ricuperarlo sul terreno europeo con decisioni comuni, con l'unità. Quando queste decisioni possono essere messe in pratica dagli Stati, il contesto istituzionale resta intatto. Ma spesso queste decisioni, proprio a causa del loro carattere, non possono essere messe in pratica dagli Stati, e ciò equivale al fatto che per eseguirle, dopo averle prese, diventa necessaria la creazione di istituzioni nuove, o l'adattamento delle istituzioni europee già create a nuovi compiti. Così, come abbiamo visto, è nata la prima Comunità.

Basta questo cenno per stabilire che nel contesto dell'unificazione europea l'esame istituzionale assume un carattere particolare, nel senso che si rovescia il rapporto istituzioni-processo. Normalmente le istituzioni equivalgono a ciò che sta fermo, al quadro di riferimento dell'azione; e il processo equivale alla novità incessante della vita. Nell'unificazione europea accade il contrario, nel senso che ciò che resta eguale a sé stesso è la natura del processo, mentre ciò che si muove, si trasforma, sono le istituzioni (da un semplice sistema di Stati, allo stesso sistema con l'aggiunta di istituzioni di transizione, fino ad un sistema federale).

Ciò comporta qualche difficoltà quando si cerca di stabilire quale sia la natura (e l'efficacia ecc.) delle istituzioni di transizione (in primo luogo la Comunità). Esaminando separatamente le istituzioni e il processo, e perciò le istituzioni in un momento dato, fisso, della loro evoluzione, si sarebbe tratti a dire: a) che queste istituzioni sono confederali (basta un ragionamento per esclusione: se fossero federali non sarebbero transitorie ma stabili), b) che il processo in questione è federale (per definizione: nell'area della democrazia un processo che riguarda una associazione di Stati e che tende verso l'unità tende verso un assetto federale, e se ha successo lo raggiunge). Il contrario sarebbe vero se le confede-

razioni potessero garantire in modo irreversibile l'unità, ma ciò non è mai accaduto. Però in questo modo (esaminando separatamente le istituzioni e il processo) non si commetterebbe solo l'errore di considerare stabile ciò che in questo caso non lo è, le istituzioni, ma anche quello di non prendere in esame il loro contenuto (il campo di attività al quale si riferiscono), cioè un dato di fatto che non sembra stare a favore di una interpretazione puramente confederalistica della natura attuale della Comunità. In effetti, stante il rilievo politico assunto dai fatti economici, non sembra molto sensato considerare puramente confederale un sistema istituzionale come quello della Comunità che gestisce con risorse proprie, e con un bilancio autonomo, una unione doganale, una unione agricola e l'embrione di un insieme di politiche comuni in molti settori, ivi compresi quello regionale, industriale e sociale.

A mio parere la sola conclusione possibile di questo esame è che la Comunità è confederale nella sua forma, ma federale nella sua dinamica che, essendo alimentata dalla necessità di prendere decisioni europee unitarie di grande rilievo politico (che indirettamente riguardano anche la sicurezza per il rapporto tra unificazione economica e Patto Atlantico), spinge gli Stati e le istituzioni transitorie, sino al limite della loro capacità di decisione, e anche oltre (con l'evoluzione costante di tutto il sistema istituzionale). Non è arbitrario, a mio parere, riconoscere un germe di federalismo in questo carattere dinamico. Del resto, con questa concezione ci si avvicina nettamente al senso che la Comunità aveva nel progetto del suo autore, Jean Monnet; e che si ritrova letteralmente nel testo della proposta del governo francese del 9 maggio 1950 (redatta da Monnet e dai suoi amici): «Con la messa in comune di produzioni di base e l'istituzione di una nuova Alta Autorità, le cui decisioni legheranno la Francia, la Germania e gli altri paesi che aderiranno, questa proposta realizzerà le prime basi concrete di una Federazione europea per preservare la pace». Si può aggiungere che in una versione precedente di questo testo figurava una frase, poi lasciata cadere per ragioni di prudenza, che chiarisce perfettamente quali fossero le intenzioni di Monnet, e dello stesso Schuman quando fece suo il progetto di Monnet: «Questa proposta ha una portata politica essenziale: aprire nel baluardo delle sovranità politiche nazionali una breccia abbastanza limitata per raccogliere i consensi, e abba-

stanza profonda per spingere gli Stati verso l'unità necessaria alla pace»⁶.

Vorrei concludere queste osservazioni sulla natura della Comunità prima del voto europeo, cioè senza la forza politica costituita dalla partecipazione diretta dei cittadini, con le seguenti considerazioni riassuntive:

1. la Comunità non è riconducibile allo schema della confederazione, cioè al quadro nel quale si può manifestare una involuzione diplomatica. Una prova di questa affermazione sta nel fatto che la Comunità viene giudicata, sotto il profilo giuridico, come una innovazione, e non come il risultato dell'applicazione di schemi già noti.

2. Circa l'effettivo carattere di questa innovazione, si può ritenere che gli elementi che caratterizzano la Comunità come una innovazione siano proprio i germi di federalismo inerenti alla sua natura di sistema istituzionale che non ha la possibilità di stabilizzarsi, ma solo quella di evolvere sino al raggiungimento dello Stato federale.

3. Circa la capacità d'azione della Comunità si deve constatare, sulla scorta dei fatti, che essa è stata sufficiente, anche senza il sostegno degli elettori, per gestire in modo efficace l'unione doganale e quella agricola, ma invece insufficiente per la messa in opera graduale dell'Unione economico-monetaria, secondo la decisione del Consiglio del 9 febbraio 1971 (Piano Werner).

Devo ora affrontare l'ultimo argomento della mia relazione: la Comunità dopo il voto europeo. A questo riguardo le opinioni sono ancora molto incerte, ed è forse opportuno ricordare subito che c'è chi pensa che nemmeno con il voto europeo la Comunità abbia superato, o possa superare, lo stadio confederale. Questo è, ad esempio, il parere di uno studioso come Duverger, che ritiene che la Comunità, rafforzata dal voto degli europei e in prospettiva dalla moneta europea (con lo sviluppo dello Sme), potrebbe, nella migliore delle ipotesi, consolidare il suo aspetto confederale mediante la trasformazione del Consiglio europeo in una sorta di «presidium».

Per illustrare la sua concezione, Duverger ricorre alla distinzione, in uso fra gli studiosi sovietici, tra il «potere politico di

⁶ Per questi passi cfr. Jean Monnet, *op. cit.*, pp. 351 e 353.

Stato» e il «potere amministrativo di Stato». Con questo punto di vista egli afferma: «I Capi di governo riuniti nel Consiglio europeo esercitano il potere politico della Comunità. Il Consiglio e la Commissione previsti dai Trattati di Roma ne esercitano il potere amministrativo»; e osserva inoltre: «Si potrebbe spingere ancora più in là il paragone con il sistema sovietico osservando che il Consiglio europeo assomiglia un po' al super-esecutivo collettivo che sostituisce il Capo dello Stato nell'Urss».

Alla base di questa interpretazione di Duverger, che prende deliberatamente in considerazione solo l'esecutivo per valutare il grado di sviluppo della Comunità, c'è un tratto costante del suo pensiero, da lui stesso richiamato, in questa occasione, in questo modo: «Sebbene se ne parli poco, il problema dell'esecutivo determina di fatto l'avvenire dell'Europa. Le discussioni sulle prerogative dell'Assemblea hanno un aspetto retrogrado. È da più di un secolo che, nelle nazioni dell'Occidente, i poteri del parlamento decrescono a vantaggio dei governi. Questi ultimi sono diventati l'organo principale di un impulso e di una decisione politica, nel quadro definito dai deputati e sotto il loro controllo. Prima del 1939 solo la Gran Bretagna e i paesi del Commonwealth praticavano un sistema di questo genere, grazie alla stabilità delle loro maggioranze. Dal 1945 la Repubblica federale tedesca, la Francia, il Giappone, l'Austria, la Svezia, Israele ecc. si sono allineati sul modello inglese. Fra le grandi nazioni solo l'Italia resta fedele all'archo-parlamentarismo che la mantiene nell'impotenza»⁷.

Io credo che si debba tener conto di queste considerazioni, per il loro indubbio carattere realistico, anche quando si studia la Comunità. Mi sembra tuttavia che esse siano unilaterali nel senso che illustrano bene ciò che i parlamenti contemporanei hanno perduto, ma non altrettanto bene ciò che hanno guadagnato. È vero che il parlamento ha perso gran parte dei suoi poteri classici. Ma è anche vero che il parlamento ha rafforzato – rafforzando sé stesso – il potere dei cittadini come elettori. È in questo quadro, nel quale la scelta del governo dipende dal popolo, che l'esecutivo è cresciuto. In effetti l'importanza dell'esecutivo moderno si basa su quella del voto e quindi sul blocco parlamento-governo. Se

⁷ Maurice Duverger, *Le présidium de la Communauté*, in «Le Monde», 7 dicembre 1978.

questo blocco si incrina, il governo cade e la parola torna agli elettori, cioè al popolo. Il parlamento è pertanto, più che mai, il presidio della democrazia.

Se si tiene conto di questa connessione, si può forse concludere che il ruolo del parlamento è cresciuto e non diminuito. In ogni caso, per quanto riguarda la Comunità, Duverger ignora, in primo luogo, una questione specifica, quella del rilievo particolare che assume il voto in una associazione di Stati. Ed è da ciò che vorrei partire, osservando che non si può ritenere che sia confederale una associazione di Stati nella quale c'è il voto (potere) non solo a sostegno della politica degli Stati membri, ma anche a sostegno della politica dell'associazione in quanto tale. La cosa meno incerta che si possa dire a questo riguardo è che le associazioni di questo genere sono federazioni.

Storicamente il passaggio dal sistema confederale a quello federale è avvenuto proprio su questa base: il voto non solo in ciascuno Stato, ma anche nell'associazione come un insieme. La prima Costituzione federale della storia, quella nordamericana, è stata modellata sul voto, attribuendo ad esso sia il compito della coesione dell'insieme (con la rappresentanza diretta del popolo dell'Unione nella Camera bassa), sia quello della garanzia dell'indipendenza, definita ed assicurata dal diritto, degli Stati membri (con la rappresentanza paritetica degli Stati nella Camera alta).

Il precedente americano non dovrebbe essere trascurato anche per un altro motivo. Se, per giudicare la Comunità, si esamina il suo esecutivo senza distinguerlo da quello degli Stati, si ammette che essa abbia già un esecutivo con le stesse caratteristiche. D'altra parte, se si pensa che si possa rafforzarlo sviluppando la Comunità come una confederazione, si pensa anche alla possibilità di un vero e proprio esecutivo confederale, come se le confederazioni potessero assicurare la governabilità e la coesione dell'insieme. Ma non ci sono esempi storici a favore di questa tesi (nelle confederazioni imperiali l'unità è assicurata dall'egemonia dello Stato più forte). Del resto, è proprio perché non ignoravano questa lezione della storia che gli americani crearono un esecutivo federale e rinunciarono allo pseudo-esecutivo confederale. Gli europei non dovrebbero dimenticare che fu proprio l'esempio dell'Europa come sistema di Stati sovrani a confermare gli americani nell'idea che con la confederazione si sarebbero divisi; e a permettere loro di capire quali sarebbero state le conseguenze della

divisione. Ma gli americani poterono vedere le cose in questo modo perché avevano capito una cosa che sfugge ancora agli europei (nonostante l'esperienza dei limiti della Comunità). Gli americani avevano capito che, per quanto riguarda l'unità e la divisione, le confederazioni non sono affatto un passo avanti rispetto ai sistemi di Stati sovrani (Hamilton aveva perfettamente ragione quando diceva che le confederazioni hanno la stessa sostanza politica delle alleanze, che si fanno e si disfano secondo le situazioni). Gli europei, invece, sembra che non sappiano che le confederazioni non assicurano l'unità perché si basano sulla stessa regola dei sistemi di Stati sovrani: tutto il potere agli Stati (Hamilton: «Ma se fossimo disuniti, e ciascuna parte restasse separata o, come è più probabile, venisse ributtata in due o tre federazioni, noi ci troveremmo in breve tempo nella condizione delle potenze continentali dell'Europa. Le nostre libertà sarebbero in balia dei mezzi per difendere noi stessi dalle ambizioni e dalle gelosie di ciascun altro»)⁸.

Ci sono altri aspetti della questione che molti europei ignorano. Il dibattito politico, e in certa misura perfino quello culturale e scientifico, tengono ben poco conto del fatto che viviamo già in una situazione nella quale, essendo divenuta impossibile una guerra tra i paesi dell'Europa occidentale, non si pone più, nei reciproci rapporti, il problema della sicurezza (del nemico alle frontiere), con un vantaggio immenso per tutti (e rispetto al quale ogni conto del dare e dell'avere nell'ambito della Comunità diventa irrilevante). A causa di ciò non ci si rende nemmeno conto del fatto che stiamo per consolidare questa situazione con la rappresentanza europea e col voto diretto di tutti i cittadini europei. I fatti sono già a questo punto, il pensiero no. Per la prima volta nella storia si profila il superamento della divisione e delle guerre fra i popoli europei; ma tutto ciò non si rispecchia ancora nel pensiero dominante, che non prova affatto il bisogno di rivedere le sue concezioni e i suoi orientamenti per adattarli ad un cambiamento così importante. Ciò vale anche per l'idea nazionale. Non ci si chiede nemmeno, in effetti, se e come possano coesistere la pratica costante e regolare del voto europeo e il tipo di sentimento nazionale che dipendeva dall'avere il nemico alle frontiere, e comportava davvero l'esperienza di una divisione insanabile.

⁸ A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *The Federalist*, saggio VIII.

In ogni caso i nuovi dati di fatto sono già abbastanza solidi. Col voto europeo siamo almeno giunti a questa alternativa: o il mantenimento dell'unità, o l'eliminazione del voto europeo per ristabilire la divisione. Se a questa considerazione si aggiunge quella relativa alla estrema difficoltà di revocare il diritto di voto europeo dopo averlo concesso (a meno di catastrofi), si dovrebbe anche constatare che la Comunità – come associazione di Stati – ha già varcato la soglia dell'irreversibilità. Per questa ragione – e tenendo conto del fatto che non c'è esempio storico di confederazione che abbia assicurato in modo irreversibile l'unità degli Stati membri – si può pensare che, con il Parlamento eletto direttamente dal popolo delle nazioni europee, la Comunità abbia acquisito, anche in termini istituzionali, un carattere federale, o almeno i primi elementi concreti, e non solo germinali, di federalismo. Questo fatto permetterebbe di stabilire che, per quanto riguarda l'unificazione dell'Europa, saremmo passati dal «gradualismo funzionale» (federalismo in germe) al «gradualismo costituzionale» (federalismo che si dispiega a partire dal primo elemento costituzionale: il voto).

Detto ciò, bisogna passare ad un secondo problema, quello della capacità d'azione, perché attribuire alla Comunità la caratteristica di una federazione (sia pure nel suo stadio iniziale), e stabilire quale sia la sua capacità d'azione, sono due cose diverse. Era una federazione l'America del Nord prima della guerra di secessione, quando la capacità d'azione del governo federale era probabilmente al livello minimo indispensabile per assicurare la governabilità e la coesione dell'insieme, ed è ancora una federazione l'America di oggi, nella quale la capacità d'azione del governo federale ha raggiunto invece una specie di massimo, al di là del quale la federazione si trasformerebbe in uno Stato unitario.

Anche questo esempio mostra che bisogna liberarsi dal perfezionismo nella concezione dello Stato, e dalla conseguente incapacità di riconoscere il carattere della statualità dove mancano le forme tipiche dello Stato che Einaudi chiamava «giacobino-napoleonico». Ciò che dobbiamo chiederci – per non pregiudicare l'esito dell'esame con l'uso di criteri non pertinenti – non è se il Parlamento europeo ha i poteri che i parlamentari nazionali hanno già perso; ma se ha, e in quale misura, i poteri dei parlamenti degli Stati che funzionano davvero. E ciò equivale a chie-

dersi se la Comunità, con il voto, farà entrare in azione un collegamento diretto tra elettori ed esecutivo (senza punti di interruzione dove si scaricherebbe a vuoto la pressione politica generata dalla partecipazione dei cittadini); e inoltre se questo collegamento passerà attraverso il Parlamento, in modo tale da formare un blocco Parlamento-esecutivo. Considerando così la questione, si può osservare:

1) il Parlamento europeo può discutere qualunque cosa come e quando vuole, e prendere posizione dopo aver discusso e votato. Sotto questo aspetto è perfettamente vero quanto osserva Robert Jackson, e cioè che il Parlamento europeo «è padrone a casa sua molto di più del corpo legislativo nel modello di governo di Westminster – nel quale la supremazia teorica del legislativo si è trasformata nella supremazia del secondo sul primo»⁹. Si può ritenere che ciò dipenda dal limitato sviluppo dell'esecutivo, e dalla ancora limitata trasformazione europea dei partiti che impedisce di stabilire una forte disciplina europea (i Congressi dei partiti europei hanno più il carattere di riunioni di dirigenti nazionali che quello di riunioni di delegati della base investiti del potere di scegliere la linea politica e di eleggere i dirigenti europei). Ma in concreto ciò significa che il Parlamento europeo, grazie a questa libertà d'azione, è perfettamente in grado di accogliere senza limiti, e di manifestare compiutamente, l'orientamento degli elettori (e quindi dell'opinione pubblica, ecc.).

2) Il Parlamento europeo ha poteri importanti in materia di bilancio. Questi poteri, che gli consentono già di respingere il progetto di bilancio elaborato dalla Commissione e dal Consiglio, presentano una netta tendenza verso la crescita, anche attraverso la capacità conflittuale del Parlamento; e va da sé che questa tendenza dovrebbe accentuarsi sia con il rafforzamento derivante dalla elezione diretta, sia a causa delle conseguenze politico-istituzionali dello sviluppo dello Sme.

3) Il Parlamento ha il potere di far cadere la Commissione con una mozione di censura approvata dai due terzi dei presenti purché il loro numero non sia inferiore alla maggioranza dei membri. Con questo potere – che si aggiunge a quello di respingere il bilancio, e che va considerato in relazione con il potere di iniziativa della Commissione per quanto riguarda la funzione ese-

⁹ Robert Jackson, *The Powers of the European Parliament*, Londra, s.d., p. 26.

citiva – il Parlamento può provocare, con la caduta della Commissione, l'arresto dell'intero esecutivo bicefalo della Comunità (paralizzando la stessa azione europea dei governi nazionali nel Consiglio). Dunque anche al vertice il collegamento *popolo-esecutivo* non presenta punti di interruzione. In sostanza il Parlamento europeo realizza questo collegamento alla base grazie alla sua libertà d'azione (che gli permette di esprimere politicamente l'orientamento degli elettori), e al vertice con il controllo dell'esecutivo. E basta tener presente quanta parte della vita economica dei nostri paesi (a cominciare dal settore agricolo) dipende ormai da decisioni europee, per stabilire che una crisi dell'esecutivo della Comunità avrebbe una grande ripercussione nell'opinione pubblica e nei settori colpiti, e costituirebbe un fatto politico di primaria grandezza.

Io credo che queste tre osservazioni – da riferire ovviamente alla Comunità nel suo insieme – bastino per affermare che col voto essa acquisterà, sia pure ad un livello minimo o iniziale, la caratteristica politica essenziale di uno Stato o Comunità capace di agire: il rapporto diretto elettori-esecutivo mediante il Parlamento nell'ambito di una importante sfera di azione. È vero che i limiti della Comunità, per quanto riguarda sia la completezza della sua sfera d'azione, sia la struttura dell'esecutivo (tricefalo, se si considera anche il Consiglio europeo) non sono certamente da sottovalutare. Ma è anche vero che non sono più gravi di quelli di molte forme statali del passato, che hanno tuttavia mostrato la loro capacità di svilupparsi fino ad acquistare le forme tipiche che ci sono familiari.

Per completare l'esame della capacità d'azione della Comunità, prendendo in considerazione anche il suo possibile sviluppo, si potrebbe osservare che col voto si manifesteranno due tendenze: una verso un blocco Parlamento-Commissione, con una capacità d'azione sufficiente per gestire l'unione doganale, quella agricola e quella economico-monetaria (sulla base dello Sme), e l'altra verso una dialettica Parlamento-C Consiglio europeo, con una sufficiente capacità del Parlamento di battersi per l'estensione dei suoi poteri e di quelli della Comunità come un insieme (come *Unione*). Si tratta in effetti di tendenze che si sono già manifestate (perfino senza la base del voto europeo) perché hanno il loro fondamento nella distribuzione del potere nella Comunità e fra la Comunità e gli Stati (a questo riguardo il processo che ha

portato al voto europeo costituisce tanto un precedente quanto una indicazione). Va tenuto presente, d'altra parte, che un trasferimento di poteri importanti dalle nazioni all'Europa non è concepibile senza un rapporto dialettico, e al limite conflittuale, tra i detentori di questi poteri (gli Stati, e per loro i Capi di governo nel Consiglio europeo) e il solo detentore alternativo possibile, il Parlamento europeo (almeno in prima istanza, e nell'esercizio di un funzione costituente).

Si potrebbe anche esaminare il problema dei mezzi politici di cui dispone il Parlamento europeo per ottenere questi risultati. Proprio a questo riguardo, il Vicepresidente della Commissione Vredeling ha osservato: «Circa cento anni fa, il Parlamento olandese contribuì in modo decisivo alla soppressione del lavoro dei ragazzi – e ciò, mentre non aveva ancora alcun potere in materia. Come ha potuto occuparsene? Rivelando per mezzo di una pubblica inchiesta parlamentare le condizioni miserabili nelle quali i ragazzi dovevano vivere e lavorare. Queste inchieste permisero di far conoscere una realtà che la società non poteva né voleva tollerare, e che essa dovette comunque cambiare».

Ma ciò che conta è che, a questo punto, si apre davanti al nostro sguardo il futuro, cioè il cuore stesso della politica, come ha affermato acutamente Miglio. È dunque lecito dire che, ancora una volta, giocherà il fatto che il controllo della sicurezza, e quello dell'economia, si trovano a livello europeo. È su questa base, e non con considerazioni puramente istituzionali, che si può cercare di intravedere l'avvenire della Comunità. Con l'esame del presente, e della trasformazione istituzionale della Comunità a causa del voto, si può sostenere che essa è ormai una federazione, sia pure nel suo momento iniziale. Si può anche sostenere che, giunta a questo stadio della sua evoluzione, essa potrebbe essere travolta solo da eventi catastrofici in uno dei paesi chiave, senza tuttavia dimenticare che il rischio di eventi catastrofici potrebbe anche determinare il rafforzamento della Comunità per la necessità di affrontarli sul piano europeo con decisioni europee.

In ogni caso il fatto cruciale è che la Comunità e gli Stati si trovano ormai di fronte a scelte gravi e decisive. In profilo, con la crisi e la fine dell'equilibrio bipolare, si manifestano i nuovi termini del problema della sicurezza (che non può essere affidata in eterno agli Usa) e di quello della distensione, che ha ormai bisogno anche di un effettivo polo europeo. E nell'immediato, senza

molto tempo ancora per la scelta, ci sono i problemi della disoccupazione, dell'inflazione, dell'energia, della riconversione industriale e dell'equilibrio regionale.

Con l'esame del futuro noi possiamo dunque già dire che in Europa si confrontano ancora, in modo drammatico, il mondo di ieri (con la sua impotenza e la sua follia provocate dalla divisione) e il mondo di domani. Per questo i fantasmi del passato sono ancora tra noi. D'altra parte, non possiamo fugare questi fantasmi e scegliere il mondo di domani senza scegliere l'Europa, e non abbiamo più molto tempo davanti a noi. Non potremo infatti domare l'inflazione, né risolvere i problemi dell'energia, dell'occupazione, della riconversione industriale e di un migliore equilibrio regionale, riprendendo così in mano il controllo dell'economia, senza soluzioni europee, e in particolare senza:

1) la moneta europea: la politica economica europea indispensabile per la convergenza delle politiche nazionali è impossibile, a medio e lungo termine, con nove sovranità monetarie nazionali a causa del nesso tra politica monetaria e politica economica;

2) un bilancio comunitario adeguato, in mancanza del quale le politiche comuni risulterebbero sempre inefficaci come sono state sino ad ora. Conviene dunque ricordare che il Rapporto del gruppo di studio presieduto da MacDougall ha stabilito che sarebbe necessario un bilancio non inferiore al 2,5% del prodotto lordo europeo, e che a conclusioni simili è giunta la Commissione quando ha riconosciuto che il bilancio attuale (pari allo 0,8% del prodotto europeo) è insufficiente sia per il controllo della situazione economica a breve termine, sia per una efficace redistribuzione delle risorse. E va notato che questo ammontare della spesa pubblica europea (che può valersi ovviamente anche di trasferimenti di spesa dalle nazioni all'Europa) è relativamente modesto e del tutto perseguibile;

3) un sistema di governo della Comunità efficace, adeguato a questi compiti, e tale da superare in modo positivo anche la prova dell'allargamento. Anche questo obiettivo è realistico. I poteri attuali del Parlamento europeo sono infatti sufficienti sia per battersi per la loro estensione (controllo parlamentare e rafforzamento dell'esecutivo europeo), sia per avviare il processo dell'Unione economico-monetaria sulla base dello Sme.

Sono questi i nodi da sciogliere, e possiamo avere fiducia. Dalla parte dell'Europa non c'è solo l'avvenire, il bisogno di assi-

curarlo, un compito per chi abbia ancora l'ambizione della politica nel senso creativo del termine. C'è anche qualcosa di più modesto, anche se egualmente necessario: una rete di interessi politici, una classe politica europea in formazione, e la stessa ragion di potere europea dei partiti. Jackson, che ho già citato, osserva a giusta ragione: «Per quanto “minimalista” sia la posizione di molti fra quelli che saranno eletti al Parlamento europeo, essi saranno tuttavia spinti probabilmente verso una via diversa dalla situazione stessa nella quale si verranno a trovare: essi potranno infatti fare bene il loro lavoro solo adoperandosi per far funzionare la Comunità in un modo più efficace»¹⁰. E questa logica non riguarda solo i deputati ma anche, in prospettiva, i partiti. In ultima istanza sarà la lotta politica europea a decidere l'avvenire dei partiti, che solo in Europa, d'altra parte, per loro e nostra fortuna, potranno ritrovare la salute che stanno perdendo nelle nazioni.

Relazione presentata al convegno su «Il Parlamento europeo e l'evoluzione della Comunità», organizzato dalla Facoltà di Scienze Politiche e dall'Istituto di Studi internazionali dell'Università Cattolica S.C. e svoltosi a Milano nei giorni 2-3 marzo 1979. In «Il Federalista», XXI (1979), n. 3 e in Cesfer, *Significato storico e politico della Comunità europea*, Pavia, Il Federalista, 1980. Ripubblicato in Mario Albertini, *Una rivoluzione pacifica. Dalle nazioni all'Europa*, Bologna, Il Mulino, 1999.

¹⁰ Robert Jackson, *op. cit.*, p. 40.