

Mario Albertini

Tutti gli scritti

VIII. 1979-1984

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

Rapporto al Comitato federale dell'Uef (Torino, 10-11 marzo 1979)

Gli affari del mondo si complicano sempre di più. Quasi tutti gli europei sono partiti, negli ultimi anni, dalla preoccupazione per le sorti del loro paese. In prima istanza, è questo il fatto che ha diviso gli Stati della Comunità. Ogni Stato ha ricominciato a pensare per sé, a cullarsi nell'illusione di poter far da sé. In seguito, quando con l'avvento dell'Europa a due velocità la crisi dell'integrazione si è ripercossa, sia pure in modi diversi, nella vita interna dei singoli Stati, si è manifestata, in seno alla classe politica e all'opinione pubblica, la preoccupazione per l'Europa. Questa, a sua volta, è diventata una preoccupazione atlantica, che è giunta qualche anno fa sino al grido di allarme per le sorti della democrazia. Ed ora siamo alla preoccupazione per le sorti del mondo. Il numero dei problemi rimasti senza soluzione è cresciuto sino al punto da creare il problema maggiore, il rischio estremo: quello della terza guerra mondiale. Ed anche se si possono avere dubbi sulla effettiva esistenza di questo rischio, deve comunque essere giudicata grave una situazione nella quale si può essere tratti a prenderlo in considerazione.

È in una situazione simile che è nata la Comunità europea. Il suo fondatore, e nel contempo il più lucido testimone, Jean Monnet, nel Memorandum del 3 maggio 1950 con il quale accompagnò il progetto della Ceca, si riferiva proprio al rischio di una guerra mondiale come estrema conseguenza dell'accavallarsi dei problemi senza soluzione. Noi non siamo abituati a considerare la creazione della Comunità europea come uno dei fattori – forse il maggiore – che hanno reso possibile la distensione. Eppure Monnet si proponeva proprio di ottenere la diminuzione della tensione, e l'avvio di una vera e propria distensione tra Est ed Ovest, introducendo, con la Comunità europea, un fattore positivo nell'equilibrio mondiale e un'alternativa al rischio dramma-

tico di una divisione tra la Francia e la Germania. L'Europa non può, da sola, promuovere la pace nel mondo. Ma il mondo corre rischi gravissimi senza una presenza efficace dell'Europa, che non è possibile se l'Europa non sa, di fronte a circostanze nuove e gravi, trovare il modo di agire come unità, il che implica non solo un orientamento comune, ma anche le istituzioni necessarie per tradurlo in pratica. Questa è la grande lezione di Jean Monnet; ed oggi noi siamo ancora una volta chiamati a seguire il suo esempio, ad indicare la via europea a chi stenta a vederla.

Nel momento presente, è necessario ricordare Jean Monnet proprio per non perdere la bussola. Nel 1950 nessuno pensava che si potesse fare subito qualcosa di europeo, e che si potessero affrontare i maggiori problemi nazionali e mondiali con una iniziativa europea. I fatti, oggi, sono diversi, ma la loro logica è eguale. Anche oggi, nonostante l'imminenza dell'elezione europea, nessuno pensa veramente di affrontare con mezzi europei i maggiori problemi nazionali e mondiali; e ciò comporta, come nel 1950, il dilagare del pessimismo e della rassegnazione. Ma, come nel 1950, la risposta europea è possibile, a patto di seguire il metodo di Monnet, cioè di spostare il punto di applicazione dell'azione dalle nazioni all'Europa.

La prima cosa da fare è analizzare freddamente la situazione nei suoi aspetti cruciali. In primo luogo, quello mondiale. In secondo luogo, quello interno, cioè il punto nel quale i problemi nazionali e i problemi europei si incrociano. Se l'Europa fosse già uno Stato nella pienezza delle sue funzioni, ciò sarebbe più semplice. Si tratterebbe di analizzare la politica estera e la politica interna dell'Europa. Bisogna tuttavia evocare questo paragone, anche se non disponiamo ancora di un'Europa efficiente, e anche se la vita politica quotidiana tende ad abbassare la nostra prospettiva sino al livello nazionale, perché abbiamo bisogno di una prospettiva europea.

Il fatto nuovo, sul piano mondiale, è la crisi della distensione. Questo fatto nuovo è la conseguenza prevedibile, ma di fatto non prevista dai più, dell'aggravamento della crisi del mondo bipolare e del difficile avvento di un mondo multipolare. In linea generale va pur detto, a critica dei primi commenti degli osservatori e di molti dirigenti politici nazionali, che era del tutto ingenuo pensare che il mondo bipolare fosse eterno, o che la nascita del mondo

multipolare avrebbe lasciato tutto come prima. In realtà, una cosa è evidente: tutte le posizioni di potere compatibili con il vecchio assetto del mondo, ma incompatibili con il nuovo assetto del mondo, sono destinate a cadere. È questa una indicazione dinamica, non statica, perché, entro certi limiti, i poteri possono, proprio perché siamo in una fase fluida della politica mondiale, mutare la loro posizione nei rapporti internazionali, e passare così da situazioni compatibili a situazioni incompatibili e viceversa. Va anche detto che, quale che sia l'abilità o l'inabilità dei dirigenti nordamericani, la guerra tra la Cina e il Vietnam non dipende affatto dal modo con il quale sarebbe stata giocata la «carta cinese». La Cina non è una carta del gioco americano. La Cina è un grande paese che ha trovato un assetto interno, ed ha stabilito una direzione di marcia che corrisponde ai suoi bisogni: quella delle *quattro modernizzazioni*. È su questa via che essa incontra degli ostacoli e cerca di smuoverli, fatto che mette in questione l'equilibrio mondiale, cioè la politica di tutti i paesi, e non dei soli Usa concepiti come un demiurgo.

In questa situazione il problema nuovo è come giungere ad una nuova fase della distensione. Va dunque ricordato, innanzitutto, che sinora la distensione è stata in modo eminente un autocontrollo concordato degli Usa e dell'Urss. Il potere attivo di decisione a livello internazionale apparteneva, nel mondo bipolare, agli Usa e all'Urss. La distensione era il loro affare. Ma, in senso più profondo, era l'affare di tutti. Con la fine della guerra fredda, che segnò l'inizio della crisi, e non il successo, del sistema bipolare (di per sé il meno fluido che esista, e proprio per questo il meno duraturo), e con la minore tensione, i cambiamenti prima impensabili divennero possibili. Questo è il punto da sottolineare, perché la vera legge della distensione non sta nel fatto che la conducano due o più grandi potenze, ma nel cambiamento. Se il cambiamento non è gravemente ostacolato, tutto ciò che incessantemente nasce di nuovo nel mondo, come tutto ciò che incessantemente si trasforma, ha la possibilità di affermarsi pacificamente. Se invece il cambiamento non è possibile con mezzi normali, si fa strada la necessità di ottenerlo con mezzi forti; e tutto ciò è inevitabile perché nessuna grande potenza può decretare l'arresto della vita. Ciò equivale a dire che se ci si oppone al cambiamento ragionevole, e si punta ottusamente sullo status quo, si mette in crisi la distensione. Ed è proprio questo ciò che è avvenuto: ci

sono ormai grandi difficoltà per il cambiamento nei punti più importanti dell'equilibrio mondiale.

Il problema va bene precisato. L'alternativa non è, in assoluto, tra la guerra e la pace vera e propria (possibile solo con la Federazione mondiale, il disarmo di tutte le nazioni e la protezione giuridica della loro indipendenza); e nemmeno – come pensano i *profeti disarmati*, cioè i deboli – tra il negoziato senza confronto di forza e il confronto di forza, ma tra il confronto di forza con molti rischi, o pochi rischi, di giungere all'uso delle armi. In sostanza la distensione coincide con un equilibrio mondiale nel quale sia minimo il rischio per i cambiamenti, massima la sicurezza per tutti gli Stati, basso il bisogno di armi, abbastanza fluido il confronto di forza, la competizione, e quindi maggiore la possibilità di realizzare i cambiamenti – che per definizione mutano i rapporti di forza – con i soli mezzi della condotta politica, economica e sociale. Questa possibilità, negli ultimi anni, è costantemente calata. I cambiamenti sono sempre più cruenti.

Ciò dipende dal fatto che, tra le nuove posizioni mondiali che emergono, due, quella della Cina e in profilo quella della Comunità europea, sono incompatibili con un sistema bipolare perché, nella misura in cui si sviluppano – come è normale e come alla lunga nessuno potrebbe impedire – e acquistano pertanto piena capacità di azione e di influenza, la Cina e la Comunità europea sono, per la forza stessa delle cose, due poli della bilancia mondiale del potere esattamente come gli Usa e l'Urss. Questa osservazione basta per stabilire che non si può nel contempo difendere la distensione e cercare di puntellare il vecchio equilibrio bipolare. E basta anche per stabilire che la politica degli Usa è positiva mentre quella dell'Urss è negativa, cioè in ritardo sulle cose. Gli Usa hanno ammesso di aver compiuto un grave errore con la guerra nel Sud-Est asiatico, ammissione che comporta una forte autolimitazione per il futuro circa interventi armati. D'altra parte, essi hanno riconosciuto la tendenza verso il multipolarismo, e sono di nuovo favorevoli all'unità europea, cioè disposti a passare dallo status della leadership a quello della equal partnership con l'Europa, che assumerebbe così la posizione di polo dell'equilibrio mondiale. Ma non si può dire altrettanto dell'Urss, che è ben lontana dal pensare alla Cina come a un equal partner, e cerca di impedire, invece di facilitare, il suo accesso alla posizione mondiale che le compete.

A partire da questo rifiuto si crea una catena di rigidità perché in questo mondo non si persegue solo il disegno – obiettivamente insensato – di arrestare lo sviluppo economico e militare della Cina, ma si è costretti ad ostacolare ogni cambiamento che favorisca la Cina, e a promuovere, anche manu militari, ogni cambiamento che la ostacoli. Che ciò sia incompatibile con la distensione lo si constata anche sul piano delle regole del gioco, che vedono ormai una limitazione dell'intervento militare da parte degli Usa e una estensione di questi interventi da parte dell'Urss, che si vale ormai addirittura di due Stati, Cuba e il Vietnam, per condurre in Africa e in Asia guerre limitate. È evidente che se le regole del gioco non sono le stesse per tutti, ed in particolare per le grandi potenze, la distensione è in pericolo. Ed è evidente che bisogna arrivare ad un codice della distensione che non diminuisca il ruolo dei paesi non allineati e che non limiti gravemente l'indipendenza e il libero sviluppo dei paesi del Terzo mondo.

Ma ciò che conta ora, in particolare per gli europei, è accertare quale potrebbe essere il contributo dell'Europa alla creazione di una nuova fase della distensione internazionale. Mi limito, a questo riguardo, ad alcuni rilievi sommari. Il primo è che solo l'Europa, per la sua posizione geografica, potrebbe dare garanzie molto serie tanto all'Urss quanto alla Cina. L'Urss è stretta tra l'Europa e la Cina. Ciò che oggi si tenta di fare in Europa nella direzione di una diminuzione degli armamenti di ogni tipo, sia sul versante occidentale sia su quello orientale, potrebbe essere di generale vantaggio qualora fosse concordato con analoghi alleggerimenti sulla frontiera Urss-Cina. La triangolazione Europa-Urss-Cina, nel quadro della permanenza dell'Europa nell'Alleanza atlantica, potrebbe rendere meno grave il contrasto Cina-Urss. Il secondo rilievo è che in questo contesto sarebbero più facili gli scambi economici che rappresentano un bisogno primario tanto per la Cina quanto per l'Urss. Il terzo rilievo è che l'interdipendenza economica tra il Terzo mondo, come produttore di materie prime ma anche come depositario di una grande domanda economica e sociale latente, e l'Europa, come economia aperta e bisognosa di trovare nuovi stimoli per una nuova fase di sviluppo, costituisce forse il mezzo più potente per spostare il baricentro della problematica dell'indipendenza dei paesi del Terzo mondo dal terreno militare – al quale sono costretti dall'equilibrio bipolare – a quello dello sviluppo economico e sociale.

È evidente tuttavia che l'Europa potrà svolgere questo ruolo solo se saprà agire come una unità. Ma non potrà svolgerlo, e nemmeno concepirlo, se resterà divisa perché in questo caso gli Stati europei, come tutti i deboli votati alla loro rovina, si arrocceranno sulla difesa dello status quo, e saranno travolti dal nuovo equilibrio mondiale in formazione. L'alternativa è davvero drammatica. Senza un rapporto positivo con il Terzo mondo, senza la distensione internazionale, e in un mondo dove sarebbe la forza militare a dettare legge, l'Europa può perdere persino la base stessa della sua vita civile.

L'Europa non è ancora abbastanza solidale per affrontare in modo unitario i maggiori problemi internazionali. Ma sul piano interno la Comunità si trova di fronte a tre problemi la cui soluzione positiva (vantaggiosa per la generalità dei cittadini, per i disoccupati e le regioni deboli) comporterebbe ipso facto un rafforzamento sufficiente della sua capacità d'azione in tempo utile, cioè prima che il nuovo equilibrio mondiale si sia formato contro e senza l'Europa. Mi spiego meglio. Questi tre problemi (o gruppi di problemi) presentano le seguenti caratteristiche: a) sono sul tappeto e non possono essere elusi, b) la loro soluzione positiva si trova sul terreno europeo ed è tale da comportare, ipso facto, una evoluzione federale della Comunità, c) la loro soluzione negativa si trova sul piano nazionale ed è tale da comportare, ipso facto, una ulteriore involuzione confederale della Comunità con l'aumento delle divergenze tra i paesi membri e la minaccia del fallimento del tentativo di unire l'Europa. Va ancora detto che questi problemi non sono isolabili. La soluzione nazionale di uno solo fra essi provocherebbe infatti necessariamente la soluzione nazionale degli altri due; e, inversamente, la soluzione europea di uno fra essi faciliterebbe, ma anche esigerebbe, la soluzione europea di quelli restanti. Si può dunque dire che l'Europa si trova di nuovo, come già nel 1950-51 e nel 1955-57, di fronte ad un bivio. È molto probabile, d'altra parte, che questa volta tanto la via europea che quella nazionale siano ormai senza ritorno; cioè, almeno per un ciclo storico, definitive.

Allo stato dei fatti i problemi di cui parlo si presentano nella forma dello Sme, in quella dei contrasti circa la politica agricola e regionale (che sollevano l'intero problema delle politiche comuni) e in quella risultante sia dal conflitto per i poteri di bilancio tra il

Parlamento e il Consiglio, sia dal mandato affidato a tre saggi circa il funzionamento dell'esecutivo della Comunità nella prospettiva dell'allargamento. In questa forma questi problemi non rivelano ancora tuttavia la loro vera natura, perché il loro esame non è ancora giunto, né per ognuno di essi, né per il loro insieme, al cuore della questione. Vediamoli dunque ad uno ad uno.

Lo Sme. Va detto con chiarezza che l'obiettivo della stabilità monetaria europea non può essere raggiunto in modo equo e duraturo senza una moneta europea vera e propria, e senza i poteri connessi. Fino a che questo stadio di sviluppo non sia acquisito, la stabilità monetaria, ammesso che sia possibile, si identifica comunque con una politica europea appoggiata su una somma di discipline nazionali. Che cosa ciò comporti l'hanno già detto i fatti. Appena dopo la decisione di avviare lo Sme, il governo francese ha giudicato contrario agli interessi francesi un impegno troppo vago circa l'eliminazione dei montanti compensativi. A sua volta il governo tedesco ha ritenuto contrario agli interessi tedeschi una loro eliminazione troppo rapida. Il risultato è stato che lo Sme, presentato come la soluzione del problema monetario europeo, è rimasto fermo, anche se probabilmente la maggioranza dei francesi e la maggioranza dei tedeschi sono ed erano favorevoli allo Sme, fatto che basta per mostrare che i meccanismi intergovernativi, cioè confederali, invocati per la difesa degli interessi nazionali, difendono invece interessi corporativi e di potere contro il vero interesse nazionale. In ogni caso è certo che in futuro, specie per quanto riguarda le materie prime, la disoccupazione, la riconversione industriale, la bilancia dei pagamenti ecc. si presenteranno dei casi ben più gravi di quello dei montanti compensativi. Ed è certo che in ognuno di questi casi la pressione corporativa per anteporre i cosiddetti interessi nazionali all'interesse europeo sarebbe irresistibile, e farebbe saltare il sistema, se esso fosse ancora basato su semplici legami tra nuove monete nazionali autonome e non su una moneta comune europea.

Lo Sme è una sfida, e per sé stesso solo un punto di partenza. È necessario, perché bisogna invertire la tendenza in atto verso la disgregazione del Mercato comune. È possibile, perché i Capi di governo più illuminati si sono resi conto che siamo ormai di fronte al rischio del fallimento dell'unificazione dell'Europa occidentale. Bisogna però tener presente che con lo Sme si può avviare un processo ma non portarlo a termine. Con la stessa cer-

tezza con la quale si dice che due e due fanno quattro si può dire che lo Sme avrà successo se, e solo se, si punta sin da ora verso la moneta europea. La moneta, la politica monetaria e l'indirizzo generale della politica economica fanno un blocco, e quindi il tentativo di rompere questo blocco a livello nazionale può riuscire solo a patto di avere la volontà e la capacità di ricostruirlo a livello europeo.

Il dibattito sulla politica agricola, su quella regionale e sulle politiche comuni. Va detto con chiarezza che questi obiettivi, qualunque sia la forma con la quale si cerca di perseguirli, sono perseguibili solo a patto di disporre dei mezzi indispensabili, che consistono in una spesa pubblica europea adeguata. Fino a che non diventa anche un dibattito sulla spesa pubblica europea, il dibattito sulle politiche comuni è un vuoto esercizio retorico, uno dei tanti esempi di politica ridotta a fraseologia. Ma ciò non può durare all'infinito. Le politiche comuni non sono una cosa che si può fare o non fare, a piacimento; o che si può procrastinare quanto si voglia. Il problema delle politiche comuni è posto dai fatti, cioè dallo stadio di sviluppo dell'integrazione economica; e l'alternativa è chiara: o il successo delle politiche comuni, o, entro un termine di tempo che si avvicina sempre di più, con il loro insuccesso, il fallimento stesso dell'unione doganale e di quella agricola. E anche a questo riguardo la vera scelta sta fra il perseguire fini europei con mezzi europei o l'ostinazione cieca e rovinosa del tentativo di perseguire fini europei con mezzi nazionali. Il mezzo adeguato, d'altra parte, è uno (la spesa pubblica europea); ed è per questo che le politiche comuni, nel loro fondamento, costituiscono un solo problema.

Conflitto tra Parlamento e Consiglio e capacità d'azione della Comunità. Va detto con chiarezza che questi problemi si riducono ad uno, che è il problema costituzionale del governo europeo. In linea di fatto si deve tener presente che se l'attuale Parlamento, pur non essendo eletto direttamente, ha saputo battersi per i poteri di bilancio nei confronti del Consiglio, il Parlamento eletto direttamente saprà e potrà battersi per avocare a sé stesso il compito che il Consiglio europeo ha affidato ai tre saggi. Non ha nessun senso eleggere direttamente il Parlamento europeo e considerare che tre persone non elette dal popolo – quali che siano la loro esperienza e la loro capacità – possano e debbano occuparsi del problema della funzionalità dell'esecutivo. È evidente che questo

compito spetta ai legittimi rappresentanti degli europei. In ogni altro caso, si violerebbero i principi più elementari della democrazia. E ciò mostra che l'evoluzione della Comunità è già entrata nella fase costituzionale, che avrà tuttavia il carattere di un processo costituzionale (ho proposto il termine *gradualismo costituzionale*) piuttosto che quello di un atto costituzionale compiuto in una sola volta da una Assemblea eletta per questo scopo, perché la costruzione dello Stato europeo è un fatto storicamente nuovo rispetto alle operazioni costituzionali del passato. Si può nascondere con teorie complicate e artificiose questa realtà, ma i fatti la imporranno; e circa i fatti si può prevedere sin da ora che la prima partita costituzionale, che si è già aperta e che si gioca per ora in diverse sedi e con episodi ancora slegati, si potrà chiudere solo con la formazione di un governo europeo o con la degradazione definitiva della Comunità.

La paura delle idee (alleata con le teorie artificiose che mascherano i fatti invece di descriverli) e il rifiuto di chiamare le cose con il loro nome (che arriva ad effetti comici quando si tratta di federalismo e di confederalismo), nella misura in cui privano l'azione umana della sua vera risorsa, la conoscenza, e la riducono ad un procedere a tentoni come se si fosse al buio, costituiscono ormai l'ostacolo più grave sulla via dell'unità europea. È giunta pertanto l'ora di fare chiarezza sulla natura istituzionale della Comunità, e di far osservare che essa non è affatto riducibile allo schema della confederazione. La prova sta nel fatto che la Comunità viene giudicata, sotto il profilo giuridico, come una innovazione (e non come un caso confederale). Orbene, gli elementi che la caratterizzano come una innovazione sono proprio i suoi *germi di federalismo*, che possono tuttavia essere riconosciuti solo se si prende in considerazione il carattere dinamico e non statico della Comunità, cioè il fatto che essa si colloca in un processo di integrazione destinato a perfezionare le sue istituzioni (chi nega questo fatto non tiene nessun conto delle opinioni di Jean Monnet e di Schuman che presentarono le istituzioni comunitarie come *les premières assises concrètes d'une fédération européenne*).

Ciò vale, a maggior ragione, per la questione della natura della Comunità dopo il riconoscimento del diritto di voto europeo dei cittadini. Nel dibattito politico, e persino in quello culturale, anche in questa ipotesi la Comunità viene giudicata come una confederazione, e come una confederazione non ancora piena-

mente realizzata (questa è, ad esempio, l'opinione di Maurice Duverger. Vedi l'articolo dal titolo *Le présidium de la Communauté*, su «Le Monde» del 7 dicembre 1978). Tuttavia è veramente difficile attribuire il carattere della confederazione ad una associazione di Stati nella quale si vota non solo per gli Stati membri ma anche per l'associazione in quanto tale. Storicamente parlando, il voto per l'insieme rappresenta proprio il punto di passaggio dalle esperienze confederali alla prima esperienza federale, quella nordamericana. È dunque lecito affermare che la Comunità ha terminato il suo ciclo «funzionale», nel quale gli elementi federalistici erano presenti solo in germe, e sta effettivamente iniziando un nuovo ciclo: quello del gradualismo costituzionale di carattere federale. Dunque non è forse lontano per gli europei un giorno come quello del 4 luglio 1788 per i nordamericani. In quel giorno, nel corteo che festeggiava la ratifica della Costituzione federale, c'erano dei carri allegorici. Uno rappresentava una nave che salpava, la nave *Constitution*, l'altro una nave che affondava. Questa nave si chiamava *Confederacy*, ed era comandata dal capitano *Imbecility*.

Mi sono soffermato su questi tre problemi perché essi pongono in modo nuovo il problema delle istituzioni europee. A mio parere vale infatti, a questo riguardo, quanto segue. Lo Sme, la riduzione dell'inflazione e la ripresa degli investimenti in tutti i paesi della Comunità vanno insieme; e *la moneta europea costituisce la verità sullo Sme*. Le politiche comuni, e i problemi dell'occupazione, della riconversione industriale e dell'equilibrio regionale vanno insieme; e *una spesa pubblica europea di dimensione adeguata costituisce la verità sulle politiche comuni*. Allo stesso modo, e proprio per questi collegamenti obiettivi, la capacità d'azione nazionale e quella europea vanno insieme; e *il governo europeo costituisce la verità per quanto riguarda la capacità d'azione europea*. Non ci sono più tre teatri di operazione distinti: uno per la politica economica nazionale, uno per la politica europea, uno per la costruzione dell'Europa. C'è un solo teatro di operazioni perché ormai una buona politica nazionale, una seria politica europea ed una Comunità realmente funzionante non sono più obiettivi perseguibili separatamente. E va aggiunto che al di fuori di questo teatro di operazioni si può andare solo alla deriva nel mare tempestoso del nuovo equilibrio mondiale in formazione, come capita già all'Italia, e come capiterebbe in un futuro non lontano a tutti gli Stati europei.

A questo punto dell'esame si impongono due domande. La Comunità europea, e in particolare il suo organo democratico, il Parlamento, hanno poteri sufficienti per consentire di affrontare questi problemi? E, seconda domanda, c'è, o è pensabile che si formi, e che divenga maggioritario, uno schieramento europeo di forze disposte a battersi?

Con le considerazioni sulla natura della Comunità ho già risposto in parte alla prima domanda. Ma vorrei ancora osservare, per controbattere teorie errate o false che si convertono automaticamente in disfattismo europeo, che è assurdo valutare i poteri del Parlamento europeo con criteri costituzionali che sono stati abbandonati da tempo quando si tratta dei poteri (i poteri effettivi, non quelli sulla carta) dei parlamenti degli Stati così come sono attualmente. Il potere fondamentale di un parlamento moderno sta nel fatto che costituisce un anello indispensabile della catena *elettorato, rappresentanza, governo*. Quando un parlamento assolve questa funzione, affida la scelta dell'indirizzo del governo al popolo; e non c'è, al mondo, una forma più efficace di potere. Orbene, il Parlamento europeo dispone in misura sufficiente di questo potere, in specie per quanto riguarda le questioni economiche, e perciò anche quelle monetarie in caso di sviluppo positivo dello Sme.

A questo riguardo, sono decisive due condizioni: a) che il Parlamento possa discutere qualunque cosa, come e quando vuole, e prendere posizione (sotto questo aspetto è vero quanto osserva Robert Jackson, e cioè che il Parlamento europeo «is master in its own house to a far greater extent than is the legislature in the Westminster model of government – in which the theoretical dominance of the legislative over the executive power has led to the practical dominance of the latter over the former»), b) che esistano mezzi, giuridici e di fatto, che legano l'esecutivo al parlamento, e consentono pertanto al parlamento di bloccare l'esecutivo se esso non rispetta la volontà del parlamento, e perciò quella del popolo. Il Parlamento europeo ha questi poteri (mozione di censura rispetto alla Commissione, competenze di bilancio, libertà di prendere posizione); e il fatto che l'esecutivo europeo sia bicefalo (Commissione e Consiglio), complica, ma non altera, questo stato di cose. Anche per il Consiglio non sarà facile – a differenza di oggi – prendere decisioni per le quali sarebbe condannato dalla rappresentanza europea, e quindi dal moto congiunto dell'opinione pubblica europea e degli interessi europei.

Va ancora osservato che su questa base il Parlamento europeo ha non solo la possibilità di controllare, soprattutto politicamente, la condotta dell'esecutivo, ma anche quella di agire per allargare i suoi poteri. Ci sono due vie. La prima è quella dell'estensione di fatto. È più ampia di quanto non si pensi di solito. Ad esempio i poteri di bilancio del Parlamento europeo sono stati allargati con una dichiarazione congiunta dello stesso Parlamento, della Commissione e del Consiglio che è solo un gentlemen's agreement. D'altra parte, a questo riguardo, Vredeling ricorda che «il y a une centaine d'années, le Parlement néerlandais contribuait de manière décisive à la suppression du travail des enfants – et ce, alors qu'il n'avait encore guère de pouvoir en la matière. Comment s'y est-il pris? En révélant, par le truchement d'une enquête parlementaire publique, les conditions misérables dans lesquelles les enfants devaient vivre et travailler. Ces enquêtes ont permis de faire connaître une réalité que la société ne pouvait et ne voulait supporter et qu'elle a donc dû changer» («L'Europa dell'opinione», n. 29, dicembre 1978).

La seconda via è quella dell'estensione che comporta una revisione dei Trattati. In questo caso i parlamenti nazionali hanno un potere di veto. Ma va tenuto presente che anche questo potere di veto ha la sua sede effettiva nei partiti, che non saranno certo, dopo la prima elezione europea e in vista della seconda, nella stessa situazione di oggi. In ogni caso, a questo riguardo, come, del resto, in linea generale, sarà decisiva la formazione globale di uno schieramento europeo di forze in seno al Parlamento europeo, e, alla base, in seno allo stesso popolo europeo.

Queste due forme di estensione dei poteri si manifesteranno in due diversi settori: quello dei rapporti Parlamento-Commissione, e quello dei rapporti Parlamento-C Consiglio europeo. Per il primo settore vale la considerazione che gli interessi del Parlamento europeo e quelli della Commissione sono convergenti. È nel secondo settore che si manifesteranno le tensioni. Ma va ricordato che il Consiglio europeo ha già fatto la concessione essenziale: quella del diritto di voto europeo. E va tenuto presente che quando la Comunità avrà una moneta, si porrà il problema di riunire nelle sue stesse mani la borsa e la spada per assicurare la difesa dell'Europa e delle sue nazioni nel nuovo equilibrio mondiale in formazione. Proprio a causa di ciò la costruzione dell'Europa potrà, e dovrebbe, essere accelerata al massimo.

L'evoluzione dei fatti ha portato l'integrazione europea sino ad un punto nel quale, se ci si batte per il progresso civile, economico e sociale dei nostri paesi, ci si batte nel contempo per una politica europea efficace e per la Federazione europea. La Comunità, e in particolare il Parlamento europeo, dispongono già di poteri sufficienti per questa lotta. La questione decisiva è dunque quella dello schieramento di forze che può condurre questa lotta. Questo schieramento esiste. Esso ha alla sua ala destra coloro che sono favorevoli alla estensione dei poteri del Parlamento, e, alla sua ala sinistra, coloro che hanno una chiara posizione costituzionale e federale.

Circa la consistenza e la crescita di questo schieramento europeo di forze, vorrei ricordare in primo luogo, e in particolare per quanto riguarda l'evoluzione dei singoli parlamentari, una opinione di Robert Jackson: «However minimalist the philosophy of many of those elected to the European Parliament, they will probably find themselves impelled the other way by the logic of the position in which they will find themselves: they will be able to do their jobs properly only by making the Community work more effectively» (Robert Jackson, *The Powers of the European Parliament*, Londra, The Eastern Press Ltd., s.d.). E vorrei, in secondo luogo, e per quanto riguarda in generale l'evoluzione dei partiti, osservare che a grado a grado che i fatti mostreranno quale sia la connessione tra i problemi che ho esaminato e il progresso civile, economico e sociale dei nostri paesi; e a grado a grado che la Comunità otterrà risultati sempre più concreti in questo campo, verrà in gran parte a cadere l'ostacolo che oggi impedisce ancora allo schieramento europeo di forze di manifestarsi compiutamente. Questo ostacolo è la priorità assoluta ancora accordata da alcuni partiti (in contrasto con altri partiti della stessa famiglia politica), e da alcune correnti, agli obiettivi nazionali (che di fatto si riducono sempre agli obiettivi di interessi settoriali).

Egual rilievo avrà anche il progresso, alla lunga inevitabile, ma che si tratta di accelerare, verso veri e propri partiti europei, cioè con veri Congressi europei per scegliere i dirigenti europei e la politica europea a livello europeo. Va anche detto che fino a che questo processo non sia giunto al suo termine, i parlamentari europei avranno una libertà d'azione maggiore di quella dei parlamentari nazionali, e potranno perciò agire efficacemente anche a titolo individuale sia per il rafforzamento della Comunità, sia per la trasformazione europea dei partiti.

Le leve che si possono usare per rafforzare lo schieramento europeo delle forze sono dunque tre: a) la propaganda per la moneta europea, per una spesa pubblica europea adeguata e per il governo europeo, b) l'azione, già proposta nel nostro Comitato federale dal Sig. Dumont du Voitel, per stabilire un contatto costante tra i deputati europei, i loro elettori e i gruppi sociali interessati all'azione del Parlamento europeo, c) l'azione per ottenere una trasformazione europea dei partiti. Io credo di conseguenza che noi dovremmo adattare le azioni delle nostre sezioni nazionali, e della Uef nel suo insieme, a questi obiettivi. La mia convinzione è che il Parlamento europeo ha finalmente la possibilità di ottenere grandi risultati; e che li otterrà tanto più facilmente quanto più sarà profondo il legame che si creerà tra i partiti in Parlamento e il popolo europeo. La mia convinzione è che l'Uef può dare un contributo serio per accelerare al massimo la creazione di questo legame.

In «L'Unità europea», VI n.s. (marzo 1979), supplemento al n. 61, in «Il Federalista», XXI (1979), n. 2, in «integration», 1/80 con il titolo *Europas neue Grenzen* e, in parte, in Guido Montani, *Il Terzo mondo e l'unità europea*, Napoli, Guida, 1979, con il titolo *L'Europa e il Terzo mondo nell'equilibrio multipolare*.