

Mario Albertini

Tutti gli scritti

VIII. 1979-1984

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

Schema del Rapporto del Presidente dell'Uef al Comitato federale (Strasburgo, 14-15 marzo 1981)

I

Con la decisione di battersi per la creazione di un governo europeo l'Uef ha scelto l'obiettivo che segna nettamente la linea di confine tra l'arretramento e il progresso dell'Europa. Ormai siamo giunti ad un punto nel quale la Comunità stenta persino a mantenere la politica agricola comune. Per il resto, il bilancio degli anni '70 è più che fallimentare. Con la sola eccezione di quella agricola, le politiche comuni sono, da sempre, più un miraggio che una realtà. I problemi dell'energia, della riconversione industriale, dell'inflazione e dell'occupazione vengono affrontati solo a parole; le scadenze della costruzione del Sistema monetario europeo non sono state rispettate dai governi nazionali. La presenza dell'Europa nel mondo è evanescente e saltuaria come un fuoco fatuo. Non si tratta di valutazioni pessimistiche, ma di fatti ammessi da tutti anche se quasi tutti si rifiutano poi di ammettere la verità elementare che li accomuna: i problemi dell'Europa restano senza soluzione perché sono problemi di governo, e non c'è ancora, nonostante il voto europeo, un governo europeo degno di questo nome. Quale autorità farà, sulla base dello scudo, una politica monetaria nei confronti del dollaro? Quale autorità gestirà le risorse necessarie per sviluppare le politiche comuni? Quale autorità farà le scelte politiche, economiche e sociali indispensabili a questo riguardo? Con il sostegno di quali forze, se non si collega l'esecutivo europeo all'elettorato europeo? Che senso ha parlare dei fini senza parlare dei mezzi? Invece di inseguire chimere bisognerebbe tener presente che senza un governo democratico europeo non si può nemmeno formare la volontà politica europea che manca e della quale abbiamo bisogno, perché l'impossibile, la capacità di governo senza governo, si può sognare, ma non certo pensare e tanto meno volere.

Nel quadro di una valutazione di insieme si può certamente affermare che, nonostante il regresso dell'unificazione, il riflesso elementare del bisogno di unità, rafforzato dal diritto di voto europeo e dall'impossibilità di revocarlo salvo catastrofi, basta ancora per scongiurare il pericolo della ricaduta nelle funeste divisioni del passato; ma non si dovrebbe tuttavia dimenticare che per la mancanza di una unità veramente attiva ed efficace gli europei pagano ogni giorno un prezzo sempre più alto, che comporta ormai il rischio di un arretramento storico dell'Europa, che si profila già, sul terreno della nuova economia, nei confronti del Giappone e degli Usa. Questa è la situazione da affrontare: e quasi tutti sanno, e spesso dicono, che non si può affrontarla a ranghi dispersi, con i soli governi nazionali. In realtà, la sola obiezione che ci viene rivolta è che un governo europeo è desiderabile ma non possibile. Ma in fatto di Europa non è così facile stabilire che cosa sia possibile, e che cosa non lo sia. In ogni caso, noi abbiamo una risposta: la nostra tenacia e il nostro realismo. Eravamo nel vero noi quando dicevamo, sin dalla seconda guerra mondiale, che il bisogno di unità sarebbe stato più forte delle divisioni nazionali, e non coloro che ci accusavano di «misticismo europeo». Eravamo nel vero noi quando ci battevamo per l'elezione europea, e non coloro che affermavano che si trattava di un sogno. Ed eravamo ancora nel vero noi quando dicevamo che il Parlamento eletto si sarebbe battuto: i voti sul bilancio, e l'inizio della lotta del Club del Coccodrillo per la riforma delle istituzioni della Comunità, ne sono la prova. Possiamo dunque pensare di essere ancora nel vero se diciamo che, dopo aver ottenuto il voto europeo, c'è un solo modo per progredire: la creazione di un governo europeo. E perché sarebbe impossibile progredire? Per quali ragioni, vecchie o nuove, l'Europa dovrebbe fermarsi proprio ora, dopo aver superato tante prove e percorso tanta strada?

II

Vorrei ricordare quali sono i punti fermi della nostra lotta per un governo europeo. Circa la strategia, il 30 novembre del 1980 il Comitato federale ha deciso che dobbiamo batterci per qualunque forma efficace e democratica di governo europeo, e non per questa o quella forma di governo scelta aprioristicamente. Il

governo europeo è un mezzo, non un fine (il fine è nel contempo sia quello storico dell'unità federale europea sia quello politico del contributo dell'Europa alla soluzione della crisi del nostro tempo). Il Comitato federale ha inoltre chiarito che per battersi con delle possibilità effettive di successo c'è una sola via: spetta al Parlamento europeo di elaborare un progetto e ai parlamenti nazionali di ratificarlo, senza che esso sia stato manipolato da funzionari dei governi nazionali. Le necessarie consultazioni, i compromessi possibili, devono aver luogo prima, attraverso il dibattito pubblico, gli hearing del Parlamento europeo e così via.

Circa la linea generale della nostra azione, il Comitato federale ha deciso di orientarla con una petizione permanente al Parlamento europeo e con altre prese di posizione, e di valersi ancora, come in occasione della lotta per l'elezione europea, del metodo dei Comitati, perché questo metodo ci permette di associare alla nostra azione tutti, e in particolare coloro che non intendono aderire a un Movimento europeistico o federalistico, né impegnarsi per alcun altro obiettivo all'infuori di quello del governo europeo. Dobbiamo dunque fondare ovunque dei Comitati per il governo europeo. Ciò che dobbiamo discutere è come renderli vitali e rafforzarli. E la prima questione che si pone, se non mi sbaglio, sta in ciò: noi parleremo del governo europeo e i nostri interlocutori ci chiederanno quale forma di governo europeo è possibile, necessaria, ecc. Se non sapessimo rispondere, la nostra azione si bloccherebbe. Saremmo noi stessi a dare l'impressione che il governo europeo è un problema ancora troppo incerto e difficile. Bisogna dunque rispondere, pur ribadendo ogni volta che la questione del governo europeo va discussa per mettere sul tappeto tutte le soluzioni possibili, e non per fare una lotta rovinosa per una forma di governo europeo a danno di un'altra forma di governo anch'essa democratica ed efficace.

C'è ancora una cosa importante da osservare a questo riguardo. La discussione, anche tecnica, sulle forme possibili del governo europeo costituisce il modo più efficace per affrontare i tre problemi cruciali dell'azione da condurre: quello dell'orientamento dell'opinione pubblica, quello della saldatura tra lo sviluppo del lavoro del Parlamento europeo e la formazione di una capacità di scelta in seno ai partiti nazionali e quello della ratifica nei parlamenti nazionali. Solo attraverso un lungo dibattito può giungere a maturità il compromesso necessario per la formazione

di una maggioranza non solo nel Parlamento europeo ma anche nei parlamenti nazionali. E solo attraverso un lungo dibattito si può superare la crisi di rigetto che si manifesta sempre nel mondo della vita ogni volta che si tratta di costruire qualcosa di veramente nuovo e di non ancora sperimentato.

III

Ogni cosa va cominciata dal principio. Nella discussione sul governo europeo non bisogna pretendere di applicare meccanicamente al caso europeo – che è un caso nuovo, da prendere in considerazione per la sua peculiarità storica – questo o quel modello federale già attuato altrove; né presupporre che i risultati della discussione sulla crisi dello Stato nel contesto nazionale siano senz'altro validi, in quanto tali, per il caso del governo europeo. Ciò che si tratta di affrontare è il problema concreto della Comunità e del suo sviluppo. Ogni forma di Stato o di Comunità ha i suoi problemi. Il problema della Comunità europea è quello di rendere efficace il suo funzionamento, che è attualmente inefficace; e di rendere possibile il suo rafforzamento, che è bloccato da tempo, come mostrano a ripetizione il fallimento del primo tentativo di Unione economico-monetaria (secondo i governi nazionali avremmo dovuto avere nel 1980 la moneta europea e un centro autonomo di decisione), il fallimento dell'Unione (sempre secondo i governi nazionali, nel 1980 avremmo dovuto avere l'Unione europea) e la paralisi stessa del governo della Comunità.

È necessaria una premessa. L'idea del governo europeo implica necessariamente l'idea di uno Stato europeo, che costituisce del resto il solo sbocco possibile della prospettiva del completamento della Comunità economica con l'Unione europea. Ma la costruzione di uno Stato europeo non si può effettuare con un solo atto costituzionale e costituente. In ogni caso, anche la fase costituzionale dell'unificazione dell'Europa, come quella precostituzionale (che si può considerare conclusa e oltrepassata con il riconoscimento del diritto di voto europeo), avrà un carattere graduale. La ragione sta nel fatto che a differenza delle imprese costituzionali del passato, uno Stato europeo cui dare una forma nuova non esiste. Questo Stato è da costruire; e la sua costruzione può essere solo graduale perché si tratta di aggiungere, alla struttura attuale della Comunità, una diplomazia

europea, una difesa europea e così via. Ne segue che la questione del governo europeo comporta due problemi nettamente distinti: quello teorico dell'assetto finale della Comunità (Unione, Stato federale compiutamente sviluppato) e quello pratico delle scelte da fare nel contesto politico attuale per assicurare sia il funzionamento efficace e democratico della Comunità, sia il progresso dell'unificazione europea (rafforzamento e allargamento).

Circa il primo problema c'è una osservazione importante da fare. Nel mondo occidentale c'è una crisi dello Stato democratico-rappresentativo, con conseguenze sempre più gravi sulla concezione del rapporto tra autorità e libertà, sul legame tra i cittadini e lo Stato, sulla situazione morale della gioventù ecc.; e c'è da tempo una discussione teorica molto ampia a questo proposito. È evidente che, per quanto riguarda l'Europa, questa discussione sarebbe molto più fruttuosa, e potrebbe preparare davvero le scelte concrete di domani, se si tenesse conto del fatto che si tratta di riformare lo Stato nazionale nel quadro della costruzione dello Stato europeo, cioè di correggere lo Stato assistenziale con una forma di Stato, quella europea, infinitamente più libera da pressioni corporative per ragioni obiettive: le dimensioni ridotte della spesa pubblica europea (illustrate in modo esauriente nel Rapporto MacDougall). Noi dobbiamo pertanto mantenere, con la campagna per il governo europeo, una pressione costante nei confronti degli uomini di cultura, degli studiosi e degli esperti per invitarli ad includere nella loro riflessione sulla crisi dello Stato democratico anche lo studio di questo aspetto del problema, facendo presente che in questo modo le prospettive dell'esame, e le aspettative circa l'avvenire, sono decisamente migliori.

IV

Circa il secondo problema, quello delle scelte istituzionali da fare nel contesto politico attuale, si tratta, in primo luogo, di tener presente quali sono gli ostacoli che hanno bloccato il funzionamento della Comunità. Questi ostacoli sono noti. Non si può dar vita alle politiche comuni senza sciogliere il nodo del bilancio e della fiscalità, non si possono sviluppare le politiche comuni sino al grado necessario per assicurare la convergenza delle politiche economiche nazionali senza la moneta europea, e non si può, in-

fine, assegnare alla Comunità questo compito senza affidarle anche quello del controllo del mercato comune, in modo da garantire l'evoluzione equilibrata e ordinata dell'economia europea. Il problema è questo, ed è impossibile risolverlo senza un governo europeo capace di usare in modo autonomo le tre leve della fiscalità, della moneta e del bilancio. Con il Consiglio dei ministri, cioè con un mostro a dieci teste, non si governa; e se non si può governare è del tutto assurdo proporsi di sviluppare l'Unione economico-monetaria e le politiche comuni. Le questioni da discutere riguardano dunque la forma e le competenze del governo europeo, non la necessità di istituirlo. Bisogna pertanto studiare una forma di governo che sia: a) democratico, b) capace di agire nella sfera economica secondo gli scopi definiti dai Trattati di Roma e di valersi della struttura amministrativa attuale della Comunità, c) capace di fornire un punto di appoggio per il rafforzamento della Comunità, cioè per l'estensione graduale del suo ruolo nei settori della politica estera e della difesa.

La prima questione richiede l'attribuzione del potere legislativo al Parlamento europeo e di quello esecutivo al governo europeo. Ogni altra soluzione violerebbe i principi più elementari della democrazia, aggravando la sua crisi. La seconda questione pone i problemi, in parte tradizionali e in parte nuovi, del sistema federale di governo. Per risolverli è probabilmente necessario un parlamento bicamerale, e il ricorso a decisioni prese in comune dai due rami del parlamento ogni volta che si tratta di garantire sul terreno politico, e non solo su quello giuridico con la Corte di giustizia, l'indipendenza dei governi nazionali e di quello europeo. Ciò riguarda il settore delle competenze che non possono essere divise in modo esclusivo (competenze concorrenti), specialmente quando il loro esercizio potrebbe alterare l'equilibrio fra le parti, come è accaduto in effetti negli stessi Stati Uniti d'America. Il caso più importante è quello della fiscalità, e più precisamente quello della divisione delle risorse tra i governi nazionali e quello europeo, che non può essere fatta né sulla base della qualità delle imposte, riservandone alcune alle nazioni e altre all'Europa (come nelle prime federazioni), né con limiti quantitativi precostituiti, cioè con vincoli che impedirebbero di far corrispondere la politica economica alle necessità della situazione. Il solo mezzo per impedire la prevaricazione di una qualsiasi delle parti sta forse nell'affidare la decisione sulla divisione delle risorse alla

sola istanza nella quale si fanno valere sia la volontà degli Stati sia la volontà dell'Unione: quella delle due Camere riunite. Con questa istanza decisionale si potrebbero fissare, all'inizio di ogni legislatura, i grandi obiettivi economici del quinquennio, stabilendo nel contesto stesso di questo dibattito la divisione più opportuna delle risorse. Questa soluzione richiederebbe evidentemente un collegamento stretto tra il parlamento e l'esecutivo, cioè un governo parlamentare. In questa prospettiva il Consiglio europeo potrebbe esercitare la funzione di una presidenza collegiale dello Stato o quasi Stato europeo, e il Consiglio dei ministri potrebbe conservare la sua funzione attuale per quanto riguarda le competenze non ancora attribuite al sistema parlamento-governo.

La terza questione (rafforzamento) permette di porre in modo netto la questione della ripartizione delle competenze tra le sfere nazionali e quella europea. Se non erro valgono, a questo riguardo, due esigenze fondamentali che richiedono soluzioni diverse. L'orientamento potrebbe essere il seguente: le competenze necessarie per l'uso autonomo delle leve della fiscalità, della moneta e del bilancio (nel quadro federale delineato) dovrebbero appartenere al sistema parlamento-governo da instaurare subito. Il progresso da compiere in questo settore dovrebbe pertanto essere realizzato, entro certi limiti, con il principio dei «poteri impliciti», e prevedere un trasferimento di competenze senza veti nazionali (revisione costituzionale autonoma con la garanzia federale). Diverso invece è il caso per la sfera d'azione che non è coperta né dai Trattati di Roma, né dalla concezione dei poteri impliciti nei limiti di questa sfera. Queste competenze, in primo luogo quelle relative alla politica estera e alla difesa, non possono ovviamente passare dagli Stati alla Comunità senza l'approvazione degli Stati, senza progetti ben articolati, e senza una transizione efficace. Per questi settori di competenze dovrebbe pertanto essere conservata la procedura del trattato internazionale, che conferisce ad ogni Stato il diritto di veto.

Ciò che ho esposto sinora sono solo i principi con i quali, in ipotesi, si potrebbe avviare la discussione del problema del governo europeo. È mia opinione, del resto, che si debba iniziare da un esame dei principi generali, per sviluppare in un secondo tempo un'analisi più concreta e particolareggiata su un solido fondamento.