

Mario Albertini

Tutti gli scritti

VIII. 1979-1984

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

Premessa a: Proposte per la soluzione della crisi istituzionale della Comunità. Aggiornamento delle Risoluzioni del Comité d'Etudes pour la Constitution européenne del 1952

1. L'Uef ha preso atto con grande soddisfazione della decisione del 9 luglio 1981, con la quale il Parlamento europeo si impegna a preparare un progetto di Trattato per la riforma delle istituzioni della Comunità e la creazione dell'Unione europea, e ad inviarlo direttamente per la ratifica ai competenti organi costituzionali di ciascuno Stato membro, perché ritiene che sia stata prevista in questo modo la sola procedura con la quale si possono ottenere risultati concreti e adeguati. L'esperienza fallimentare dei tentativi di riforma delle istituzioni effettuati con altre procedure che, sia pure in modi diversi, affidano in ultima istanza la progettazione delle riforme a funzionari ed esperti, costituisce la prova del fatto che non si possono ottenere risultati con questo metodo. Le riforme politiche provengono solo dai corpi politici interessati a farle. Affidare compiti di questo genere a funzionari ed esperti non è che una scappatoia: se gli uomini politici, cui spetta di fare le scelte, e che hanno o devono cercare il potere di effettuarle, non le fanno, è evidente che non possono farle al loro posto i funzionari e gli esperti.

2. Quando si considerano i maggiori problemi di politica economica e di politica estera dei nostri paesi, tutti – salvo coloro che hanno perso completamente il contatto con la realtà – si riferiscono all'Europa e attribuiscono solo all'Europa la capacità e il potere di fare le scelte necessarie. Ma quando si passa dall'esame dei problemi a quello dei centri di decisione (le istituzioni della Comunità) il pensiero diventa irrealistico. O si immagina vanamente che si possano affrontare i grandi problemi dell'Europa con un parlamento senza la pienezza del potere legislativo (ultima parola in fatto di approvazione delle leggi e di controllo dell'esecutivo) e con un governo (la Commissione) senza la pienezza del potere esecutivo, oppure si scarta a priori, prima ancora di aver deciso di

tentare e di battersi, la possibilità di ottenere delle maggioranze favorevoli ad una vera riforma della Comunità nei parlamenti nazionali. Così le scelte europee di cui si parla restano parole vane, mentre sul piano dei fatti non si riesce nemmeno a completare il Mercato comune e ad abolire le frontiere, facendo perdere ai cittadini la fiducia nell'Europa, nella classe politica e nell'avvenire. Questa passività lascia sempre più spazio alle scelte esclusivamente nazionali, che fanno riapparire i primi segni delle funeste divisioni del passato, e che condannerebbero in breve volgere di tempo l'Europa e le sue nazioni all'impotenza nei confronti dell'Urss e degli Usa, e infine alla servitù. Il tempo per invertire la tendenza, e provvedere, si consuma velocemente. I popoli che non sanno cogliere le occasioni storiche sono condannati. L'Europa si trova di fronte a questo rischio.

3. L'Uef propone che si faccia tesoro dell'esperienza del passato, e in particolare delle *Risoluzioni del Comitato di studi per la costituzione europea*. Lo scopo di questo Comitato, creato il 6 marzo 1952, era quello di fornire indicazioni all'Assemblea parlamentare europea, cui stava per essere affidato il mandato di elaborare un progetto di Trattato istituyente una Comunità politica europea. In quella occasione gli insigni studiosi che prestarono la loro collaborazione non pretesero di sostituirsi agli uomini politici, ma accettarono il compito di formulare con precisione giuridica le scelte fatte in sede politica. Il lavoro di questo Comitato, presieduto da Spaak¹, è ancora attuale. Esso deve solo essere ag-

¹ Questo Comitato era costituito da Fernand Dehousse, Segretario generale, Max Becker, Lodovico Benvenuti, Piero Calamandrei, Arthur Calteux, Pierre De Felice, Henri Frenay, Hans Nawiasky, Herman Punder, Altiero Spinelli, Cornelis van Rij, J.H.W. Verzijl prestò la sua assistenza tecnica. Il Comitato associò ai propri lavori i professori Robert R. Bowie e Carl J. Friedrich della Harvard University, che parteciparono a titolo consultivo a parte delle sedute del Comitato e costituirono, sotto gli auspici dell'*American Committee on United Europe* e con l'aiuto della *Ford Foundation*, un gruppo di studio di cui facevano parte: Ayers Brinser, H. van Buren Cleveland, Paul A. Freund, Robert G. McCloskey, Edward McWhinney, Louis B. Sohn, Arthur E. Sutherland jr., William J. Schrenk, tutti docenti alla Harvard University. Questo gruppo di studio raccolse, con la collaborazione di una ventina di ricercatori, un'imponente documentazione storica sul modo in cui i problemi istituzionali erano stati affrontati e risolti in cinque federazioni moderne: Australia, Canada, Repubblica federale di Germania, Svizzera e Stati Uniti d'America. I risultati di questi studi furono pubblicati in sette volumi, editi dal Movimento europeo, con il titolo *Etudes sur le fédéralisme*, nel dicembre del 1952.

giornato per tener conto degli sviluppi successivi dell'unificazione europea. E questo è quanto ha fatto l'Uef distinguendo due ipotesi:

a) quella della riforma necessaria per realizzare compiutamente gli scopi dei Trattati di Roma e per governare efficacemente l'economia europea, tenendo presente che su questa solida base, e con lo scudo come mezzo per la presenza europea nei rapporti economici internazionali, sarebbe possibile un effettivo rafforzamento della cooperazione politica anche nel settore della sicurezza;

b) quella di una riforma delle istituzioni che attribuisca alla Comunità anche le competenze in materia di politica estera e di difesa, tenendo presente che questa ipotesi non esclude, ma invece richiede, la prosecuzione del metodo gradualistico (che risulta obiettivamente rafforzato dal diritto di voto europeo e dal ruolo di Assemblea costituente permanente dell'Europa che può esercitare il Parlamento europeo).

Il punto da sottolineare è che, non essendo possibile un passaggio immediato da molte difese nazionali a una sola difesa europea, si tratterebbe, anche in questo caso, di istituire il potere europeo necessario per guidare un processo di transizione. Al pari di quello che ha condotto la Comunità sino all'unione doganale, questo processo di transizione potrebbe essere suddiviso in fasi, e comportare garanzie per gli Stati allo scopo di metterli in grado di condizionare la transizione ai risultati effettivamente ottenuti in ciascuna fase.

4. L'Uef ritiene che un progetto chiaramente definito nelle sue linee principali, senza il peso di dettagli che acquistano senso solo dopo la scelta di un modello, sia il modo più rapido e sicuro per iniziare con cognizione di causa l'esame del problema della riforma delle istituzioni della Comunità. Per questa ragione ha deciso di sottoporre all'esame dei parlamentari europei un aggiornamento delle Risoluzioni del Comitato di studi per la Costituzione europea del 1952.

Queste proposte sono state pubblicate come opuscolo nel giugno 1982. Ripubblicate in «Il Federalista», XXIV (1982), n. 2 e in *La Comunità verso l'Unione europea* (Studi per la riforma democratica della Comunità a cura del Mfe), Pavia 1984.