

Mario Albertini

# Tutti gli scritti

VIII. 1979-1984

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

## I problemi della pace e il Parlamento europeo

La pace è strettamente connessa con l'evoluzione delle forme del potere. Si fanno le guerre perché c'è il potere di farle (sovranità assoluta degli Stati nazionali). Avremo la pace quando (e ovviamente se) l'umanità riuscirà a creare un potere che sia in grado di impedire a tutti gli Stati di fare la guerra. Il grande quesito è dunque questo: il processo storico contiene già, almeno in germe, questa possibilità? E mediante quale tipo di azione? Con il lavoro della nostra rivista noi vorremmo mostrare che, a questo riguardo, l'unificazione europea è un buon campo di studio, per i seguenti motivi: *primo*, l'unificazione è una grande opera storica di pacificazione tra Stati orgogliosi che si sono sempre combattuti; *secondo*, di fatto l'unificazione è un processo che comporta la creazione di un potere democratico internazionale e una profonda trasformazione dei vecchi poteri nazionali assoluti; *terzo*, su questa base si può ragionevolmente sostenere che con l'unificazione si stanno già affrontando, su scala europea, almeno alcuni dei problemi di potere che si dovranno affrontare in futuro su scala mondiale se si svilupperà – come gli uomini dovrebbero volere – una azione per creare un potere mondiale che sia in grado di assicurare una pace certa, definitiva e universale. Ne consegue – e questo è il *quarto* motivo – che studiando gli aspetti di potere dell'unificazione europea si possono già elaborare dei criteri per agire che saranno validi anche per l'unificazione mondiale: e va da sé che in tal modo si potrà anche accertarne la possibilità, che potrà essere stabilita proprio constatando se e come questi criteri saranno applicabili, cioè efficaci per battersi.

A noi pare pertanto che l'Europa sia un grande laboratorio, una sede di esperimenti (nel senso largo del termine: esperienze con qualche possibilità di controllo teorico) decisivi per l'avvenire dell'umanità. Come ha diffuso nel mondo la scienza moderna e le

grandi ideologie politiche, così essa potrà – se saprà risolvere il problema della sua unificazione – dare un serio contributo allo sviluppo di una teoria positiva della pace. Allo stato dei fatti la pace – almeno per chi crede nell'equazione pace uguale governo mondiale – è già acquisita alla ragione come tipologia (come ideal-tipo weberiano), ma non ancora come conoscenza concreta delle forme del processo storico effettivo della sua creazione. E da questo punto di vista la scienza resta muta – non c'è scienza che consenta di prevedere il contingente storico – fino a che non diventi, appunto, scienza di ciò che si constata perché sta accadendo, cioè storia. Da ciò l'importanza dell'Europa come laboratorio. Essa permette infatti di effettuare le prime osservazioni empiriche degli aspetti del problema della pace che, avendo il carattere di fatti storici nuovi, possono essere studiati solo se si manifestano; e, naturalmente, solo se vengono studiati con questi orientamenti, cioè come aspetti di una tendenza effettiva di trasformazione del potere e di evoluzione verso la democrazia internazionale.

Gli aspetti che possono essere studiati con questo metodo sono sostanzialmente due: quello delle caratteristiche che assume il processo politico europeo – come serie di situazioni in svolgimento che condizionano il comportamento politico e valgono pertanto, sul piano politico, come poteri di fatto – e quello della trasformazione istituzionale, che riguarda direttamente la volontà umana perché corrisponde alla possibilità di prendere decisioni nuove in campi nuovi di azione. A questo riguardo il dato da mettere a fuoco è che nei processi di unificazione si formano, tra l'estremo istituzionale iniziale (sistema di Stati con sovranità assoluta) e quello finale (sistema federale) delle istituzioni intermedie, di transizione, che non sono deducibili dalla tipologia perché costituiscono fatti storici nuovi, ma che devono essere studiate e comprese per non vanificare le nuove possibilità d'azione che esse determinano.

Ci sono dei fatti che mostrano che il Parlamento europeo può assumere il ruolo del «federatore» (si ricorderà che de Gaulle affermava che non si potrebbe superare l'*Europe des États* per la mancanza di un *fédérateur*). Ma prima di ricordarli bisogna sgombrare il campo dagli equivoci, che non sono pochi quando si tratta del Parlamento europeo. Circa il suo ruolo c'erano, e ci sono tut-

tora, molte incertezze. Esse sono spiegabili. L'Europa non è un sistema politico già costruito, come il Regno Unito o la Francia ecc. L'Europa è un sistema politico ancora in fase di costruzione, e nessuno può dire a priori quale possa essere la funzione di un parlamento ancora in costruzione così come il sistema al quale appartiene; e specialmente se, come nel caso dell'Europa, il sistema non ha ancora un governo indipendente. Ciò che è certo è che il Parlamento europeo non può esercitare sin da ora le funzioni che avrà in futuro, quando la Comunità raggiungerà lo stadio dell'Unione e, più avanti, quello della Federazione. Ma è proprio questo il fatto che si trascura quando si usa come criterio per giudicarlo proprio l'idea di ciò che esso potrà fare solo quando la costruzione dell'Europa sarà terminata, o almeno più avanzata.

Vale la pena di illustrare bene questa singolare pretesa. Si dice spesso che la Comunità, e/o il Parlamento europeo, dovrebbero trasformare il Mercato comune in un vero mercato interno, e nel contempo assicurare la ripresa economica, eliminare la disoccupazione, ricuperare il terreno perduto rispetto agli Usa e al Giappone nel settore delle nuove tecnologie, ridurre gli squilibri regionali, oppure fare una politica estera europea, organizzare una difesa comune ecc.; poi, naturalmente, si constata che nessuno di questi obiettivi viene raggiunto, e nemmeno realmente perseguito, e allora si intonano i canti funebri, si lamenta la mancanza di volontà politica europea, si conclude che l'Europa è un sogno.

Questo modo di ragionare ha tanto senso quanto ne avrebbe la pretesa di abitare una casa ancora a metà della sua costruzione. È evidente che non si governa dove non c'è un potere di governo; è evidente che non si forma una volontà politica normale dove non si può sviluppare la volontà di governare ecc. Il fatto è che il problema è un altro: si sta costruendo l'Europa, qual è il punto al quale siamo giunti? A questo punto, quali possibilità d'azione si manifestano? Solo in questo modo si possono fugare i fantasmi verbali nati da un cattivo uso del linguaggio, e sostituirli con i fatti reali, cioè il grado attuale di unità dell'Europa.

Il Parlamento europeo ha assunto il ruolo di «federatore» grazie al «progetto Spinelli». Si tratta, come è noto, del progetto di Trattato per l'Unione europea, che comporta le prime forme di un vero governo europeo, anche se con competenze molto più limitate di quanto sarebbe desiderabile. In ogni caso, è chiaro che

la ratifica di questo Trattato da parte degli Stati consentirebbe di risolvere la crisi della Comunità, attribuendo ad essa una capacità europea di governo limitata ma reale, ed elevandola sino al grado di una effettiva unione politica. E c'è di più. Il modo con il quale il progetto di Trattato è stato accolto mostra che il Parlamento europeo, quando persegue degli obiettivi istituzionali avanzati ma realistici (alla luce del senso comune, e non di quella di molti osservatori, esperti ecc.) può esercitare un ruolo importante. Ne segue che, studiando questa vicenda, si può accertare quale sia il potere del Parlamento europeo in questa fase nella quale è già eletto direttamente dai cittadini – fatto che non può non avere qualche conseguenza – ma nella quale non ha ancora i poteri che di norma ha un parlamento.

È interessante notare che i fatti che hanno messo in evidenza il ruolo effettivo del Parlamento europeo sono giunti – come ogni altra novità storica – del tutto inaspettati; e sono stati poi, ogni volta, irragionevolmente sottovalutati. In ogni modo, ecco in breve la sequenza dei fatti, insieme con il marchio con il quale si cercava di sminuirli. Quando Altiero Spinelli propose al Parlamento europeo di elaborare un progetto di Trattato per l'Unione da sottoporre alla ratifica degli Stati, tutti dissero che egli non avrebbe nemmeno ottenuto la maggioranza in seno allo stesso Parlamento europeo. Quando la maggioranza si manifestò, e il progetto venne approvato (14 febbraio 1984, 229 voti a favore, 31 contro, 42 astenuti), tutti dissero che nessun governo l'avrebbe mai preso in considerazione. Quando il governo e il Parlamento italiani fecero sapere di essere favorevoli alla ratifica, tutti dissero che era impensabile che gli altri governi, e specialmente quelli francese e tedesco (per non parlare di quello inglese), potessero assumere lo stesso atteggiamento. Ma poi sono venute le dichiarazioni favorevoli di Mitterrand del 24 maggio (una «divina sorpresa» per Spinelli, come scrisse un giornalista di «Le Monde») e quelle egualmente impegnative di Kohl (nell'incontro franco-tedesco successivo alle dichiarazioni di Mitterrand di fronte al Parlamento europeo) e poi dei leader di altri paesi della Comunità, e tutti hanno dovuto constatare che la maggior parte dei governi ha preso subito in considerazione la proposta del Parlamento europeo.

È dunque lecito affermare che il Parlamento europeo è riuscito ad eliminare i due ostacoli che frenavano da più di dieci anni

il processo di unificazione. La pregiudiziale francese contro ogni riforma delle istituzioni è caduta. La via verso l'Unione, invano battuta sinora dai governi che non erano riusciti nemmeno ad elaborare un progetto, è stata riaperta. Senza l'intervento del Parlamento europeo essa sarebbe ancora chiusa. Sono risultati di grandissimo rilievo. Essi mostrano che il Parlamento europeo è riuscito ad assumere il ruolo che gli compete in questa fase della costruzione dell'Europa: quello, appunto, del «federatore». Era dunque giusta l'intuizione delle pochissime persone che dicevano che con il voto diretto dei cittadini il Parlamento europeo avrebbe potuto esercitare la funzione di *Assemblea costituente permanente dell'Europa* (espressione usata anche da Willy Brandt che poi, purtroppo, non la tradusse in un suo impegno personale); come era giusto pensare che a questo riguardo l'opera dei governi è necessaria, ma che da sola non basta perché agendo da soli essi restano prigionieri della sterilità del metodo intergovernativo (confederale), sin dalla fase dell'elaborazione delle decisioni (sfuggita alla Commissione) e dei progetti di azione.

Il significato di questi fatti è chiaro. Il Parlamento europeo non ha ancora, come si è detto, un vero potere di governo o sul governo (che nella misura in cui si manifesta è un governo autocratico perché è composto da ministri nazionali che non sono responsabili né di fronte al Parlamento europeo né di fronte ai parlamenti nazionali). Ma ha tuttavia un potere che, finché si tratta di costruire l'Europa, è senz'altro più importante: quello di essere il solo interlocutore efficace dei governi nazionali quando bisogna avviare, con l'esercizio del potere costituente, nuove fasi della costruzione dell'Europa.

Per ora non sono molte le persone che giudicano in questo modo questi fatti. La vicenda continua, il gioco al ribasso anche (esso non risparmia nemmeno il passo avanti fatto con la nomina del comitato dei rappresentanti personali dei Capi di Stato e di governo, e le dichiarazioni successive di Mitterrand). Va detto d'altra parte che non avrebbe senso attendere la fine di questa vicenda per valutarne la consistenza perché tutte le imprese politiche possono fallire, il che non significa che siano irreali. Nella azione politica la fortuna conta ancora – come al tempo di Machiavelli – per il cinquanta per cento. Noi crediamo tuttavia che si possono perdere tutte le battaglie e vincere egualmente la guerra; e che, in ogni caso, quanto è già accaduto basti già per ac-

certare sin da ora la consistenza del potere del Parlamento europeo, naturalmente se non si è accecati dalla paura che l'Europa non riesca a unirsi, o dal desiderio che non si unisca.

Resta solo una cosa da chiarire. Qualcuno pensa che non saremmo di fronte ad un successo del Parlamento europeo, ma al successo di una personalità d'eccezione, Altiero Spinelli. Orbene, a noi pare vero che Spinelli sia un uomo eccezionale, ma dobbiamo anche tener presente che il «progetto Spinelli» esiste da circa trentacinque anni nel suo pensiero e nella sua volontà, ma è diventato un progetto di cui si stanno occupando i governi solo da quando il Parlamento europeo lo ha adottato, cioè da quando Spinelli ha potuto valersi del potere del Parlamento europeo per tentare di realizzarlo.

Noi vorremmo trarre, da questa analisi, due conclusioni. La prima è di carattere pratico, e riguarda l'Europa. La conclusione è questa. Solo se il Parlamento europeo ha un potere effettivo e questo potere è noto, cioè solo se i parlamentari europei possono essere apprezzati se lo esercitano bene, o criticati se non lo esercitano o lo esercitano male, si manifesta la possibilità democratica, altrimenti inesistente, di rafforzarlo anche criticando i suoi membri, proprio come si fa nel caso dei parlamenti normali.

La seconda conclusione è di carattere teorico e riguarda la pace, e più precisamente uno degli aspetti istituzionali della transizione dal mondo della guerra a quello della pace. La conclusione è questa. I casi del Parlamento europeo hanno permesso di stabilire che in un'associazione di Stati ancora priva di un governo indipendente, come l'Onu, e quindi priva anche di reali poteri di governo, un parlamento eletto direttamente dai cittadini – in questo caso di tutto il mondo – può disporre di un potere costituente di fatto, anche se può esercitarlo solo in congiunzione con i governi e i parlamenti degli Stati associati. Ma se si tiene presente che il potere costituente deriva dal popolo e può essere esercitato efficacemente dai suoi rappresentanti solo con il suo consenso, si può anche constatare che il consenso del popolo del mondo rafforzerebbe l'azione del Parlamento mondiale (o parzialmente mondiale nel senso di Einstein), rendendo così possibile un fatto altrimenti impossibile: l'abbandono spontaneo, da parte degli Stati, di una parte della loro sovranità.

L'elezione mondiale è un traguardo lontano. Ma questo non è un buon motivo per non cominciare a studiarla sin da ora, anche per dare una forma al futuro e un obiettivo alla volontà. E sotto questo aspetto è già qualcosa sapere che essa sarebbe utile (nel quadro di un mondo già avviato verso le federazioni continentali e il rafforzamento dell'Onu) anche prima che sia costituito un governo mondiale.

In «Il Federalista», XXVI (1984), n. 2. Ripubblicato in Mario Albertini, *Nazionalismo e federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1999.