

Francesco Rossolillo

Senso della storia e azione politica

II. La battaglia per la Federazione europea

a cura di Giovanni Vigo

Società editrice il Mulino

È possibile un governo democratico della Comunità?

Il Parlamento europeo, posto di fronte al progressivo aggravarsi della crisi della Comunità, che rischia di provocarne la dissoluzione, si è impegnato in una coraggiosa battaglia per la riforma delle sue istituzioni, che ha come obiettivo cruciale la creazione di un governo democratico europeo. Di mano in mano che il progetto del Parlamento acquista consistenza, prendono forma le paure e le resistenze dei timidi, degli scettici e dei nemici dell'Europa. Esse si manifestano in una serie di obiezioni ricorrenti, che mettono in discussione la realizzabilità del progetto e il suo contenuto. Prendiamo qui di seguito in esame le più comuni tra queste obiezioni.

I

Obiezione. Una riforma istituzionale della Comunità che comporti la creazione di un governo europeo è impossibile perché manca la volontà politica. La logica dei governi nazionali è quella di conservare il loro potere ed è impensabile che essi se ne spoglino volontariamente.

Risposta. Che i governi tendano a conservare il loro potere e ad avvalersi normalmente dei meccanismi comunitari per favorire i rispettivi interessi nazionali è un fatto. Ma è un fatto anche che il grado di integrazione tra le economie e di interdipendenza tra le società europee è ormai giunto ad un punto tale da rendere chiaro a tutti che nessuno dei problemi principali che i governi europei devono affrontare – e ciò è di particolare evidenza nel settore economico-monetario – può essere risolto se non con decisioni comuni; e che un ritorno al protezionismo riporterebbe le economie europee al livello del periodo tra le due guerre e renderebbe gli Stati europei ingovernabili con il metodo democratico.

Per questo, nei momenti critici nei quali la sopravvivenza stessa delle strutture comunitarie è stata messa in pericolo, i governi hanno sempre saputo esprimere una certa volontà politica europea, quantomeno nella misura necessaria per evitarne la dissoluzione. Ne fa fede il modo – per quanto insoddisfacente – in cui vengono superate le ricorrenti crisi dello Sme.

Ciò che caratterizza la situazione attuale è che, terminata la fase dell'abolizione dei dazi doganali e dei contingenti (che aveva carattere prevalentemente tecnico, e che comunque è stata resa possibile dall'alta congiuntura economica, dalle parità fisse e dalla convertibilità del dollaro in oro nei rapporti tra Banche centrali), i nodi che vengono al pettine (moneta, occupazione, ristrutturazione industriale, riequilibrio regionale) hanno il carattere di veri e propri problemi di governo, nel senso che non si sono mai fatte in questi settori politiche degne di questo nome senza disporre di un governo.

L'alternativa è ormai quindi tra governo europeo e dissoluzione della Comunità, con le conseguenze catastrofiche per gli stessi governi nazionali che essa comporterebbe.

In questa situazione non è irrealistico pensare che i governi nazionali, posti di fronte, per un verso, alla gravità di questa alternativa e confrontati con una precisa iniziativa per la riforma istituzionale della Comunità (come quella in corso di elaborazione all'interno del Parlamento europeo) e sotto la stretta, per l'altro, dei gravissimi problemi dell'economia e della sicurezza che restano insoluti, finiscano per riconoscere la necessità di un governo europeo, ritrovando la volontà europea che già avevano saputo esprimere al tempo della fondazione della Ceca, del tentativo della Ced e della decisione di indire l'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo.

Va comunque osservato, per evitare ogni possibile equivoco, che ci sono diverse forme storiche di governo, e che la Comunità non ha certo bisogno di un governo che si occupi di tutto, come gli Stati nazionali. Non è dunque in pericolo l'autonomia delle nazioni, che sarebbe invece compromessa, nel gioco dei rapporti di forza a livello mondiale, dal fallimento dell'integrazione europea.

II

O. In particolare, qualunque progetto di riforma delle istituzioni comunitarie, a norma dell'art. 236 del Trattato Cee (e di analoghe

norme dei Trattati Ceca e Euratom) deve essere sottoposto all'approvazione del Consiglio dei ministri, che rifiuterà di prenderlo in considerazione o, se lo farà, lo affiderà ad una conferenza diplomatica che lo priverà di ogni contenuto sovranazionale.

R. Si deve indubbiamente ammettere che, se è vero che la volontà europea si manifesta nei governi soltanto in modo saltuario e in circostanze particolari, è altrettanto vero che il Consiglio dei ministri della Comunità, cioè un organo nel quale le decisioni sono prese collegialmente, in segreto e all'unanimità non è certo il quadro più propizio alla manifestazione di quel tanto di disponibilità europea che può di volta in volta esistere nei vari governi. È evidente infatti che il diverso grado di maturazione europea dell'opinione pubblica e delle forze politiche nei diversi paesi della Cee e il diverso andamento delle congiunture politiche ed economiche fanno emergere la disponibilità europea dei governi in momenti diversi.

Si può quindi in effetti considerare virtualmente certo che, se il progetto del Parlamento europeo fosse sottoposto all'approvazione del Consiglio a norma dell'art. 236, esso non sarebbe preso in considerazione, o lo sarebbe soltanto per venire respinto o interamente svuotato di contenuto.

Ciò non significa certo che la riforma della Comunità sia impossibile. Significa soltanto che si deve adottare, per attuarla, una procedura diversa da quella prevista dall'art. 236: una procedura in particolare che sottragga l'iniziativa del Parlamento al capestro di un sì o un no pronunciati una volta per tutte, e contemporaneamente, da tutti i governi nazionali, e consenta invece di ottenere successi parziali, di coinvolgere nel processo ambienti sempre più estesi, di favorire la crescita delle forze che sostengono il progetto, ecc. (come non può non accadere in ogni processo democratico di crescita delle cose nuove).

III

O. Una riforma istituzionale della Comunità che comporti la creazione di un governo europeo non è possibile, quantomeno a scadenza relativamente breve, perché l'Europa è quasi assente dal dibattito all'interno dei partiti e tra i partiti, e non interessa i grandi leader politici.

R. È indiscutibilmente vero che l'Europa è quasi assente dal dibattito tra i partiti e all'interno dei partiti nei paesi della Comunità. Ciò accade non solo perché i partiti in Europa occidentale sono in una profonda crisi ideologica e non dispongono più delle risorse ideali necessarie per indicare credibili prospettive di avvenire, ma anche perché la funzione obiettiva dei partiti è quella di preparare il personale politico destinato a governare gli Stati che esistono, e non a operare per il loro superamento.

Tutto ciò non significa che i partiti dei paesi della Comunità siano antieuropei. Al contrario, la loro grande maggioranza è sinceramente europeista.

Si può quindi affermare che è la mancanza di un potere europeo la causa della quasi assenza dell'Europa dal dibattito, e non il contrario.

Ne consegue che ogni grado di rafforzamento di un potere europeo è destinato ad approfondire il coinvolgimento dei partiti nel processo. Ciò è già avvenuto, anche se in misura modesta, con l'elezione diretta del Parlamento europeo, senza la quale comunque non si sarebbero sprigionate, all'interno del Parlamento stesso, le energie necessarie per mettere sul tappeto il problema della riforma delle istituzioni comunitarie e per iniziare l'elaborazione del relativo progetto, con la conseguenza che la Comunità sarebbe ancora più debole di quanto non sia ora.

Si tratta dunque di vedere se quel tanto di coinvolgimento dei partiti che l'elezione ha provocato sarà sufficiente a spingerli, anche a livello nazionale, ad impegnarsi concretamente nella battaglia per l'adozione e la ratifica del progetto.

Ciò sembra possibile, soprattutto in considerazione del fatto che la fase cruciale della battaglia per la riforma istituzionale della Comunità verrà a coincidere con la campagna elettorale per la seconda elezione europea, cioè con l'unica occasione nella quale i partiti saranno comunque costretti a impegnarsi su temi europei e ad indicare agli elettori obiettivi sufficientemente ambiziosi da mobilitare il consenso popolare.

Va infine osservato che, poiché i partiti, se vogliono avere voti, devono far proprie le posizioni che si manifestano nella società, l'esito del processo non dipende solo dai partiti, ma anche dalla opinione pubblica, dai gruppi culturali, dai gruppi di pressione, ecc., e quindi anche da noi.

IV

O. L'idea di un governo europeo è prematura. La crisi della Comunità allontana la prospettiva della creazione di un governo europeo. Bisogna prima di tutto impegnarsi per evitare la dissoluzione della Comunità.

R. Il problema della creazione del governo europeo e quello di evitare la dissoluzione della Comunità sono in realtà lo stesso problema. La Comunità rischia di dissolversi perché il metodo intergovernativo seguito finora si dimostra impotente a risolvere i problemi posti dalla nascita del mondo multipolare. Sarebbe quindi privo di senso proporsi *prima* il problema di evitare la dissoluzione della Comunità e *dopo* quello della creazione del governo europeo, perché la creazione del governo europeo è l'unica via attraverso la quale è possibile evitare la dissoluzione della Comunità. Ed è proprio il rischio che la Comunità si dissolva il segno che i tempi sono maturi per la creazione di un governo europeo.

V

O. Bisogna evitare di proporre progetti troppo ambiziosi. Essi sono condannati al fallimento, e la delusione che ne consegue fa arretrare l'Europa invece di farla avanzare. Il precedente della Ced insegna.

R. Il precedente della Ced insegna il contrario. È stato infatti proprio sull'onda della delusione provocata dal suo fallimento che i governi hanno trovato la forza necessaria per la creazione del Mercato comune. La verità è che in politica le iniziative coraggiose liberano energie e incidono sugli avvenimenti anche quando falliscono.

Del resto il problema di far avanzare l'Europa verso l'unità politica è giunto oggi ad un grado estremo di semplicità: senza un governo europeo non ci possono essere che decisioni intergovernative, e con decisioni intergovernative non ci può essere che una divergenza crescente, cioè una crisi sempre più grave della Comunità e quindi il rischio del fallimento dell'obiettivo storico dell'unificazione dell'Europa.

Non esiste quindi una scelta tra progetti più o meno ambiziosi, ma soltanto quella tra il progresso verso l'unità con il governo europeo e l'ulteriore deterioramento della situazione.

VI

O. Quello della riforma delle istituzioni è un falso obiettivo. Le istituzioni sono soltanto forme giuridiche, mentre i problemi reali sul tappeto oggi sono quelli della disoccupazione, dell'inflazione, della ristrutturazione industriale, della protezione dell'ambiente, del riequilibrio regionale. Bisogna quindi occuparsi delle politiche comuni, cioè dare la precedenza ai contenuti rispetto alle forme.

R. Nessuno mette in discussione che quelli elencati siano i problemi reali sul tappeto, dalla cui soluzione dipende il futuro degli europei. Ma ciò che contraddistingue la fase storica che stiamo vivendo è il fatto che le decisioni necessarie per risolverli non possono più essere prese dalle attuali istituzioni comunitarie. Sostenere che i problemi di sostanza possono essere risolti indipendentemente dalla natura delle istituzioni che li devono affrontare è privo di senso.

Del resto, il fatto stesso che in questo dopoguerra si sia avviato il processo di unificazione europea trova la sua causa nel fatto che è nata e si è diffusa la consapevolezza che i problemi cruciali per la vita ed il benessere degli europei non possono più essere affrontati e risolti da istituzioni di dimensioni nazionali, ma richiedono una nuova dimensione istituzionale: l'Europa.

Il problema che si pone nella fase attuale discende dalla constatazione che, proprio a causa della gravità dei problemi da affrontare, la necessaria dimensione europea non è in realtà più assicurata da un assetto istituzionale di tipo intergovernativo, ma richiede la creazione di un vero e proprio governo europeo.

Contro questa affermazione è inutile appellarsi alla volontà politica, perché la volontà politica dipende dal modo della sua formazione. Oggi la volontà politica dalla quale scaturiscono le decisioni comunitarie si forma nel quadro degli Stati membri in funzione della tutela degli interessi nazionali, e nel quadro comunitario si realizza soltanto il confronto tra diverse volontà – già definite e per lo più divergenti – nel tentativo di raggiungere compromessi che si rivelano sempre più difficili e insoddisfacenti.

Si deve quindi concludere che, se è vero che la ristrutturazione industriale, la lotta contro la disoccupazione, ecc. sono i fini della politica europea, è anche vero che le istituzioni ne sono i mezzi, e che è insensato rifiutarsi di adeguare i secondi ai primi.

VII

O. *In particolare, in un'Europa flagellata dalla disoccupazione, non si può pensare di presentarsi agli elettori, in occasione delle prossime elezioni europee, soltanto con un progetto di natura istituzionale, che non interesserebbe l'opinione pubblica, anziché con proposte di contenuto, che facciano concretamente intravedere agli elettori la soluzione dei loro problemi quotidiani.*

R. Non si riesce a capire perché in occasione delle prossime elezioni europee si dovrebbe fare una scelta, nel decidere come condurre la campagna elettorale, tra contenuti e istituzioni. In realtà il tema centrale della campagna elettorale dovrebbe essere il modo di affrontare i problemi della disoccupazione, ecc., spiegando che ad essi non vi è soluzione senza la creazione di un governo democratico europeo. E non si deve certo temere che l'elettorato non capirebbe. In realtà là dove un governo c'è, il tema che interessa di più gli elettori è quello di quali siano i partiti e gli uomini ai quali esso debba essere affidato. Ma dove un governo, pur essendo necessario, non c'è, la cosa che l'opinione pubblica capisce più facilmente è che ce ne vuole uno.

Ciò che è vero è che la problematica del governo europeo non è tale da mettere in evidenza le specificità dei partiti e quindi da alimentare la polemica elettorale tra di essi: ma tende a creare un fronte che semmai divide i partiti al loro interno. E forse coloro che contrappongono i contenuti alle istituzioni farebbero meglio a riconoscere che questa loro posizione non ha nulla a che fare con gli interessi dei cittadini europei, ma soltanto con quelli di bottega del loro partito.

VIII

O. *Le potenzialità offerte dai Trattati non sono ancora state pienamente sfruttate. Porre oggi il problema del governo è quindi una fuga in avanti. Si tratta prima di tutto di attuare tutte le disposizioni dei Trattati.*

R. La realtà delle cose dimostra l'inconsistenza di questa obiezione, nella misura in cui appare evidente a tutti che la linea di ten-

denza attuale è quella opposta, nel senso che, con il passare del tempo, anche molte parti dei Trattati che prima erano applicate oggi non lo sono più, al punto che i principi stessi su cui si fonda il Mercato comune sono messi in discussione dalla riemergenza strisciante del protezionismo.

La verità è che oggi non si può più avanzare – e quindi si arretra – senza un salto di qualità politico, cioè senza un sistema istituzionale che consenta l'espressione di una univoca volontà politica europea. E la chiave di volta di questo sistema istituzionale è un governo democratico europeo.

IX

O. In particolare, a partire dal compromesso di Lussemburgo del 1966, viene disattesa, nella prassi del Consiglio dei ministri, la norma che prevede il voto a maggioranza nelle deliberazioni del Consiglio. Questa è stata la causa della paralisi della Comunità. Ripristinando il voto a maggioranza la Comunità ricupererebbe una sufficiente capacità decisionale.

R. In un sistema istituzionale di tipo intergovernativo, nel quale quindi l'esecuzione delle decisioni comuni dipende soltanto dalla buona volontà degli Stati membri – anche se, ovviamente, motivata dalla consapevolezza dell'interesse di ciascuno di non esporre la Comunità, con un comportamento irresponsabile, al rischio della disgregazione – la regola del voto a maggioranza è comunque destinata a non essere applicata che in casi estremi, a causa della legittima preoccupazione degli Stati che si troverebbero in maggioranza di non mettere quelli che si troverebbero in minoranza in condizione di non eseguire la decisione. E nei casi estremi in cui la regola dovesse venire applicata (il che peraltro è già accaduto nel voto contro la Gran Bretagna sui prezzi agricoli nella primavera del 1982) ciò sarebbe comunque il segno di una crisi grave all'interno della Comunità, che la decisione raggiunta non consentirebbe certo di superare.

È vero che la democrazia è la regola della maggioranza, ma si tratta di una regola che vale tra individui nel quadro di uno Stato e non nei rapporti tra Stati sovrani. In questi la regola sostanziale che consente di prendere decisioni comuni è quella del compro-

messo. Il problema è quindi un altro, cioè quello di superare il metodo intergovernativo.

X

O. Il vero problema non è tanto quello della creazione di un governo europeo, quanto quello di un rafforzamento dei poteri del Parlamento che, proprio a causa dell'esiguità delle competenze di cui dispone, non ha potuto sfruttare il maggior prestigio che gli è derivato dall'elezione.

R. È vero che bisogna rafforzare i poteri del Parlamento europeo. Ma il problema sta nel come rafforzarli. A questo proposito bisogna tener presente che un Parlamento può avere poteri effettivi – e non illusori – solo dove c'è un governo democratico. In ogni altro caso – come quello della Comunità attuale – i poteri scritti sulla carta non sono mai, per definizione, poteri di controllo delle decisioni concrete (nel caso specifico, poteri di controllo effettivi sull'operato del Consiglio dei ministri). Quando c'è un governo, si ha la possibilità di scegliere tra dare più o meno poteri al Parlamento, con una vasta gamma di soluzioni, che va dai governi parlamentari a quelli presidenziali. Ma in ogni altro caso, come la storia insegna, i parlamenti – sempre che sia lecito chiamarli così – non hanno alcun potere effettivo. Il Parlamento europeo merita dunque il suo nome solo nella prospettiva della lotta per un governo europeo, cioè per un'Europa governata, in ultima istanza, dalla volontà e dalle scelte degli elettori europei.

XI

O. La ragione della debolezza della Comunità non sta tanto nella sua struttura istituzionale quanto nella insufficiente estensione dei suoi scopi. Si tratta quindi di estendere questi ultimi a settori nuovi, come quelli della difesa e della cultura. Il problema della sicurezza, in particolare, ha acquisito una tale urgenza da rendere imperativo dargli una soluzione prima di occuparsi del governo europeo.

R. Estendere le competenze della Comunità ad altri settori, senza modificare il meccanismo per la presa delle decisioni, signi-

ficherebbe soltanto allargare il contenzioso tra gli Stati membri. Basti pensare – per fare l'esempio della difesa – alle differenze di orientamento che esistono tra la Francia e la Germania sul problema del deterrente nucleare.

È evidente del resto che l'esperienza del disastroso funzionamento del meccanismo comunitario oggi e nel recente passato non è tale da incoraggiare i governi nazionali ad appesantirlo ulteriormente con altre competenze, né fornisce argomenti convincenti a chi sostiene la necessità dell'estensione.

Ben altre sarebbero le conclusioni da trarre se il problema dell'estensione delle competenze comunitarie si ponesse congiuntamente con quello della trasformazione del meccanismo istituzionale, anche limitatamente al solo settore economico-monetario. In questo caso, l'emergenza di un centro di potere europeo autonomo – anche se limitato ad una sfera di competenze ristretta – consentirebbe l'espressione di una genuina volontà politica europea e rilancerebbe il processo di unificazione. Una simile svolta farebbe sentire i suoi effetti anche nei settori che fossero ancora gestiti con il metodo intergovernativo, o addirittura fossero ancora sottratti alla competenza della Comunità. L'esistenza di un primo nucleo di governo europeo consentirebbe infatti alle stesse classi politiche nazionali e all'opinione pubblica di mettere più chiaramente a fuoco l'interesse europeo – in quanto diverso dalla somma degli interessi nazionali – anche in questi ulteriori settori e quindi ridarebbe, da un lato, vigore ai meccanismi intergovernativi nella gestione delle materie di loro competenza e, dall'altro, favorirebbe il trasferimento alla Comunità di competenze che attualmente le sono sottratte, come quella della sicurezza.

XII

O. I problemi che hanno acquisito grosso modo una dimensione europea non interessano nello stesso modo tutti gli Stati della Comunità. Spesso li interessano in maniera diversa e non di rado coinvolgono alcuni paesi che non fanno parte della Comunità. Essi quindi non possono essere affrontati efficacemente da un unico sistema istituzionale. La realtà è quella dell'Europa a geometria variabile, che si deve esprimere con istituzioni diverse a seconda della natura dei problemi sul tappeto.

R. È indubbio che in passato si è rivelato utile ai fini dell'avanzamento del processo di unificazione europea coinvolgere, per l'attuazione di particolari politiche comuni o per la creazione di particolari istituzioni, raggruppamenti diversi di Stati. L'esempio più recente è quello dello Sme.

Va però detto che la filosofia dell'Europa a geometria variabile è compatibile soltanto con il metodo intergovernativo e quindi può essere accettata solo per fare progressi in settori non ancora coperti dai Trattati, o per imprese speciali, ecc. Sarebbe quindi assurdo porla in alternativa proprio al superamento – quantomeno in un settore inizialmente limitato – del metodo intergovernativo. Solo se si giungerà alla costituzione di un governo europeo sovranazionale si potrà dire che è stata utile anche l'Europa à la carte. Se, al contrario, in nome dell'Europa à la carte, si impedirà la nascita di un governo europeo sovranazionale, si sancirà lo smacco della Comunità e il fallimento dell'unità europea.

XIII

O. I problemi più gravi che interessano oggi l'Europa, in particolare nei settori monetario e della sicurezza, non hanno dimensioni europee ma atlantiche. Il nodo da risolvere in via prioritaria non è quindi quello della riforma istituzionale della Comunità, ma quello della creazione di un efficace meccanismo di consultazione tra gli Stati Uniti e l'Europa, che consenta di evitare le incomprensioni che sono alla radice delle attuali difficoltà nei rapporti tra le due aree.

R. Un meccanismo di «consultazione» tra Stati Uniti ed Europa – sempre che lo si presupponga come funzionante – può essere alternativamente un importante fattore di collaborazione tra le due aree nel reciproco interesse (nel quadro della equal partnership auspicata da Kennedy e da tanti americani lungimiranti) o uno strumento per l'esercizio dell'egemonia americana sull'Europa. La seconda ipotesi si verificherebbe qualora gli Stati Uniti si trovassero di fronte, in seno alle istituzioni create a questo scopo, gli Stati europei divisi, ciascuno con interessi diversi da difendere e con prospettive divergenti da far valere. La prima ipotesi si verificherebbe invece se gli americani si trovassero di fronte una Comunità in grado di «parlare con una sola voce». Ma, se si vuole andare al di là delle parole, «parlare con una

sola voce» significa parlare con la voce del rappresentante di un governo europeo o, quantomeno, per quanto riguarda i settori in ipotesi ancora sottratti alla competenza di quest'ultimo, con la voce di una Comunità la cui coesione sia rafforzata dall'esistenza di un governo europeo con competenze economico-monetarie.

XIV

O. L'esigenza di un governo europeo non deve necessariamente trovare una risposta nella creazione di un esecutivo responsabile di fronte al Parlamento. Un progetto di questo genere è massimalistico e non avrebbe nessuna possibilità di passare. In realtà un governo dell'Europa c'è già, ed è il Consiglio europeo. Si tratta quindi di inserire questo organo nel sistema istituzionale comunitario – al quale attualmente è estraneo – e di sottoporlo ad un più stretto controllo da parte del Parlamento.

R. Proprio il fatto che il Consiglio europeo esiste già, e ha dato abbondantemente prova della sua incapacità di esprimere una volontà politica europea – se non negli sporadici episodi del varo dell'elezione diretta del Parlamento europeo e di quello dello Sme (che tuttavia, a riprova della debolezza del Consiglio europeo, si è fermato, come il Piano Werner, alla prima tappa) – costituisce la più evidente dimostrazione che il solo fatto di inserirlo nel sistema istituzionale comunitario lascerebbe le cose esattamente al punto in cui si trovano attualmente.

La verità è che qualunque modifica dei Trattati che non intacchi il metodo intergovernativo non sarebbe in grado di affrontare le radici del male, che stanno nel fatto che la volontà politica vera e propria si forma solo a livello nazionale. Ciò equivale a dire che ci sono dieci diversi meccanismi per la formazione della volontà politica anche sui problemi europei. Ne consegue che non ci sono mai vere decisioni europee, ma solo compromessi tra decisioni nazionali, con i risultati che tutti lamentano.

XV

O. È pericoloso contrapporre un progetto massimalistico elaborato dal Parlamento europeo agli sforzi – meno ambiziosi ma più realistici

– di alcuni governi per far avanzare il processo di integrazione europea, come quelli che si esprimono nel progetto Genscher-Colombo. Bisogna quindi concentrare i propri sforzi nell'appoggiare i governi più europei che, se lasciati soli, vedrebbero naufragare i loro tentativi.

R. Sarebbe un grave errore contrapporre questo tipo di iniziativa dei governi a quella del Parlamento europeo, come se si trattasse di azioni che si escludono vicendevolmente.

I progetti dei governi (quando ci sono) per far funzionare meno peggio la Comunità così com'è ora, e il progetto costituzionale del Parlamento europeo non devono essere visti come concorrenti, ma come complementari, tali cioè che i progressi di ognuno di essi sono destinati a rafforzare le prospettive di successo degli altri.

Ciò non toglie che, nel caso del Piano Genscher-Colombo, ci si debba impegnare sin d'ora a premere sui governi affinché la sua formulazione finale sia la più avanzata possibile, e in particolare preveda con precisione il passaggio alla seconda tappa dello Sme. Ma appare evidente che, senza una chiara affermazione di volontà europea da parte del Parlamento attraverso l'approvazione di un progetto di riforma istituzionale che preveda la creazione di un vero e proprio governo europeo, le tendenze immobilistiche non mancheranno di prevalere anche nei rapporti tra governi (lo si vede già chiaramente dai verbali dei lavori del Coreper) e il progetto Genscher-Colombo, malgrado il suo «realismo», sarà svuotato di tutto il suo modesto contenuto e passerà ingloriosamente agli atti della storia della Comunità.

XVI

O. L'iniziativa del Parlamento europeo è comunque destinata all'insuccesso perché proviene da un organo privo di prestigio e di autorità, e che quindi è troppo debole per elaborare un grande progetto ed imporne l'adozione da parte degli Stati. La via da seguire è quella della convocazione di una nuova conferenza di Messina, che dia mandato ad una conferenza diplomatica di rifondare la Comunità su nuove basi.

R. L'iniziativa del Parlamento europeo di elaborare un progetto di riforma istituzionale della Comunità è nata proprio dalla

constatazione dell'incapacità degli Stati – in seno agli organi inter-governativi della Comunità – di giungere a decisioni comuni in grado di sciogliere i nodi fondamentali della politica europea. Di fronte alla debole volontà politica dei governi appare quindi paradossale fare maggiore affidamento – per far evolvere la situazione attraverso una riforma istituzionale – sulla (inesistente) capacità progettuale dei governi nazionali che su quella del Parlamento europeo.

Certo è evidente che i governi nazionali non possono e non debbono essere estromessi dal processo di riforma istituzionale, in quanto un testo elaborato dal Parlamento europeo non avrebbe, in quanto tale, natura di trattato internazionale e non potrebbe quindi essere sottoposto alla ratifica dei parlamenti nazionali se prima non fosse stato approvato dai governi (o almeno da una maggioranza qualificata di essi); ma appare allo stato dei fatti del tutto irrealistico sperare: a) che i governi prendano l'iniziativa di convocare una nuova conferenza di Messina e, a maggior ragione, che b), anche se ciò dovesse accadere, la conseguente conferenza diplomatica possa produrre un progetto di riforma in grado di dare alla Comunità una capacità di agire adeguata ai problemi che deve affrontare nell'interesse degli europei.

L'iniziativa del Parlamento è quindi insostituibile perché il Parlamento, grazie alla legittimità che gli proviene dal voto popolare, è oggi, malgrado la sua debolezza, il solo centro capace di esprimere una vera visione politica europea.

XVII

O. Il Parlamento europeo non è legittimato ad occuparsi della riforma istituzionale della Comunità. Bisogna che gli Stati convochino una vera e propria Assemblea costituente con questo specifico mandato.

R. Le forme storiche delle Assemblee costituenti sono diverse. Ci sono state Assemblee costituenti esplicitamente convocate da poteri sovrani legittimati a farlo, e Assemblee il cui carattere costituente è stato riconosciuto nel corso dei loro lavori, o quando essi erano terminati. E non si vede perché questo non potrebbe essere il caso del Parlamento europeo. In ogni caso è necessaria, sia

prima, sia durante i lavori, una lotta politica, e oggi nessuno può farla e guidarla meglio del Parlamento europeo. Questo è il punto, e non l'atto formale della convocazione di una Assemblea con un mandato preciso. Qualunque soluzione giuridica ha un senso solo dopo che sono state create le condizioni politiche che rendono possibile la sua adozione.

XVIII

O. È utopistico pensare che un progetto di riforma globale della Comunità possa essere accettato dagli Stati. La sola via percorribile è quella dei «piccoli passi», consistente nel migliorare, con riforme parziali e gradualità, il funzionamento delle istituzioni comunitarie, evitando di suscitare negli Stati il riflesso della difesa della propria sovranità.

R. Non si mette in discussione l'utilità della strategia dei piccoli passi. Ciò che invece è inammissibile è che la si presenti come alternativa a quella di una riforma globale, che abbia la sua chiave di volta nella creazione di un governo europeo. La verità è che le due strategie si rafforzano a vicenda. La strategia dei piccoli passi dirige concretamente l'attenzione sull'insufficienza dell'attuale struttura della Comunità e tiene vivo il problema istituzionale, facendo così maturare la consapevolezza della necessità di un governo europeo. La strategia della riforma globale può far apparire ai governi come un male minore la concessione di miglioramenti parziali dell'attuale assetto comunitario.

È essenziale perciò che il Parlamento giochi su entrambe le scacchiere, senza con questo però mai dimenticare che la ripresa del processo di unificazione dell'Europa passa obbligatoriamente per il superamento del metodo intergovernativo nella gestione della politica comunitaria, e quindi per la creazione di un governo democratico europeo.

In «Il Federalista», XXV (1983), n. 1. Si tratta di un testo redatto da una commissione dell'Uef presieduta da F. Rossolillo e incaricata di provare la falsità degli argomenti abitualmente utilizzati per sostenere l'impossibilità di una riforma democratica delle istituzioni comunitarie.