

Francesco Rossolillo

Senso della storia e azione politica

II. La battaglia per la Federazione europea

a cura di Giovanni Vigo

Società editrice il Mulino

La strategia della lotta per la riforma istituzionale della Comunità

Per inquadrare correttamente il dibattito sulla riforma istituzionale della Comunità e sull'atteggiamento che i federalisti devono tenere nei confronti del Parlamento europeo nel suo coraggioso tentativo di farsene promotore, è essenziale chiarire, in via preliminare, la prospettiva di fondo nella quale il dibattito deve essere collocato, al fine di evitare il rischio che malintesi possano nascere dal fatto che ci si pone su piani diversi.

A questo scopo, la constatazione cruciale da fare è che il tentativo del Parlamento europeo *si pone come tappa intermedia di un processo*. Il problema della riforma delle istituzioni non deve quindi essere affrontato dal Parlamento europeo – e da coloro che, come i federalisti, partecipano a questa vicenda con compiti via via di iniziativa, di stimolo, di critica e di sostegno – nella stessa ottica nella quale si dovrebbe porre un'Assemblea costituente il cui compito fosse quello di dare la miglior forma giuridica ad uno Stato già costituito. Non è questo infatti il caso per il Parlamento europeo che, anche se vincessimo la sua battaglia, si troverebbe pur sempre a mezza strada nel cammino che conduce all'unità federale dell'Europa.

La consapevolezza di questo carattere specifico dell'iniziativa del Parlamento europeo comporta alcune conseguenze rilevanti ai fini della definizione della nostra strategia.

a) Poiché lo Stato europeo non esiste ancora – ma si sta facendo – il problema della riforma istituzionale della Comunità non deve essere posto soltanto nella prospettiva astratta del buon governo, ma anche, e soprattutto, in quella – che può non coincidere con la prima – della prosecuzione del processo di unificazione, cioè del rafforzamento dell'embrione di potere europeo che attualmente esiste nei confronti dei poteri nazionali. In particolare, l'obiettivo strategico essenziale della riforma – il governo europeo – non deve essere pensato come un organo il cui fine

esclusivo sia la miglior gestione possibile dell'acquis communautaire, ma come fattore decisivo di una progressiva alterazione dell'equilibrio di potere, in seno alla Comunità, a favore del polo europeo nei confronti del polo nazionale.

b) Se è vero che il problema della riforma istituzionale si pone come tappa intermedia di un processo e non come sua conclusione, ne consegue che una eventuale vittoria del Parlamento europeo potrà assumere forme diverse. Ciò significa che il passo compiuto verso la meta potrà essere più o meno lungo, senza che per questo si debba rinunciare a considerarlo come un successo. Per questo la nostra strategia deve essere flessibile e prevedere un obiettivo massimo e uno minimo. Il primo sarà il risultato più avanzato che riteniamo possibile perseguire nella congiuntura storica attuale, quindi il *modello* istituzionale che intendiamo proporre al Parlamento europeo. Il secondo è il *minimo istituzionale*, cioè la parte essenziale del contenuto della riforma, alla quale riteniamo che non si possa rinunciare senza svuotare la riforma stessa di qualsiasi ispirazione innovativa e la cui presenza nel progetto del Parlamento condiziona l'appoggio dei federalisti nella fase successiva alla sua adozione da parte dell'assemblea.

c) Nell'ipotesi di un'Assemblea costituente classica, il problema della procedura per l'entrata in vigore del testo costituzionale che essa è chiamata ad elaborare non si pone. Il fatto stesso che l'Assemblea sia convocata significa infatti che la modificazione dell'equilibrio di potere che ha reso necessaria la nuova costituzione è già avvenuta, che esiste già un nuovo Stato e che si tratta soltanto di dargli una forma giuridica appropriata. Ciò implica che la procedura per l'entrata in vigore della nuova costituzione è già determinata in anticipo. Nel caso del Parlamento europeo invece la trasformazione dell'equilibrio di potere deve essere attuata *mediante* la riforma istituzionale. Ne consegue che il problema della procedura per l'entrata in vigore del progetto diventa il problema dei problemi, perché si identifica con quello della strategia da seguire per far passare la riforma nella realtà.

Il modello

Definire la strategia dell'Uef riguardo alla riforma istituzionale della Comunità significa quindi prendere posizione su tre aspetti: il modello, il minimo istituzionale e la procedura.

Per quanto riguarda il modello, una proposta dettagliata è già stata elaborata nel documento predisposto dalla commissione nominata dal Comitato federale dell'Uef. Eccone gli elementi essenziali.

a) Nei limiti delle competenze attuali delle tre Comunità, ampliate fino a comprendere i poteri necessari per la realizzazione di una Unione economica e monetaria e la politica della energia, la nuova Comunità deve essere dotata di un governo responsabile di fronte al Parlamento.

b) Nei limiti delle stesse competenze, il governo deve disporre della pienezza del potere esecutivo e il Parlamento della pienezza del potere legislativo.

c) Ancora nei limiti delle stesse competenze, al Consiglio europeo viene attribuita la funzione di Presidenza collegiale della Comunità.

d) Le altre competenze che si riterrà opportuno affidare alla Comunità – in particolare quelle attinenti alla cooperazione politica e, eventualmente, la politica estera e la difesa – saranno gestite – quantomeno fino alla scadenza di un periodo transitorio da determinare – dal Consiglio europeo, integrato nel quadro giuridico del trattato, e dal Consiglio dei ministri, con procedure analoghe a quelle seguite fino ad oggi, cioè di tipo intergovernativo.

e) Il Parlamento sarà formato da due Camere, la prima eletta a suffragio universale su base proporzionale e la seconda eletta dai parlamenti nazionali sulla base di un criterio di ponderazione che favorisca i piccoli Stati.

Il minimo istituzionale

Tanto basti per quanto riguarda il modello. Ora si tratta di vedere quali tra gli elementi che del modello fanno parte costituiscono il minimo istituzionale, cioè il nucleo essenziale della riforma, la soglia al di sotto della quale il progetto del Parlamento perderebbe ogni capacità di modificare in modo significativo i dati della situazione di potere.

Il problema del minimo istituzionale comporta la risposta a due domande: a) qual è la sfera di competenze nell'ambito della quale è assolutamente urgente cambiare il metodo di gestione della politica comunitaria, se si vuole consentire alla Comunità di

riprendere il cammino dell'unificazione, e per ciò stesso sottrarla al pericolo immediato della disgregazione, e b) qual è la riforma istituzionale minima che consentirebbe di realizzare questo cambiamento di metodo.

Il settore nel quale si gioca oggi il destino dell'Europa e il futuro del processo di unificazione è senza dubbio quello economico-monetario. È certo infatti che nel settore della cooperazione politica la Comunità ha sinora prodotto risultati largamente insufficienti. Tuttavia sono stati creati per lo meno abbozzi di politiche europee, grazie ai quali la Comunità è spesso percepita, al di fuori dell'Europa, come un'unica entità. È quindi pensabile che in questo campo sia possibile compiere progressi, a breve termine, grazie ad un miglioramento dei meccanismi esistenti. D'altra parte, per quanto riguarda il settore della sicurezza, se è indubbio che il problema della difesa europea sta acquisendo un grado di urgenza sempre maggiore, è altrettanto evidente che una Comunità che si fosse rimessa sulla strada dell'unificazione nel campo economico-monetario potrebbe in una prima fase ottenere risultati significativi anche nel settore della difesa con il metodo della collaborazione intergovernativa.

Diverso è il discorso nel settore economico-monetario. Qui le dimensioni raggiunte dalla disoccupazione, la caduta della produzione industriale, il deterioramento del commercio tra i paesi della Comunità e tra la Comunità nel suo insieme e il resto del mondo stanno a dimostrare che, senza una vera Unione economico-monetaria, quelli del rilancio senza inflazione, della ristrutturazione industriale e dell'indipendenza dalla politica economica degli Stati Uniti restano per l'Europa obiettivi irrealizzabili.

Ed è altrettanto evidente che ad una vera Unione economico-monetaria non si può giungere fino a che l'attuale assetto istituzionale della Comunità rimane inalterato. La verità di questa asserzione ha potuto rimanere parzialmente nascosta fintantoché il processo di integrazione europea si è svolto sotto la protezione dell'ombrello politico e monetario americano. Ma ora essa si impone in tutta la sua evidenza. La Comunità assiste impotente alla progressiva degradazione della situazione e si lascia imporre dagli Stati Uniti una politica economica che rischia di condurre l'economia europea al collasso. Il Consiglio dei ministri è divenuto il teatro di sordide dispute tra gli interessi a breve termine degli Stati membri, e perde completamente di vista l'interesse generale

dell'Europa. La filosofia del giusto ritorno si generalizza. Riappare lo spettro del protezionismo.

Il problema del contenuto minimo della riforma istituzionale – e qui veniamo alla risposta alla seconda domanda – è quindi quello del superamento del metodo intergovernativo nel processo di formazione delle decisioni comunitarie. E questo risultato non può essere realizzato che *rendendo l'esecutivo responsabile nei confronti del solo organo che esprime la legittimità democratica europea, cioè del Parlamento europeo*.

Il minimo istituzionale è quindi costituito da *un governo responsabile di fronte al Parlamento e dotato dei poteri necessari alla creazione di una Unione economica e monetaria*.

Devono di conseguenza essere respinte due opzioni alternative che sono fino ad oggi emerse nel dibattito istituzionale dentro e fuori il Parlamento europeo.

– La prima è quella che vorrebbe attribuire esplicitamente il ruolo di esecutivo europeo al Consiglio europeo, inserito nel quadro giuridico dei Trattati. Questa proposta lascia inalterato il metodo intergovernativo che è la causa dell'attuale paralisi della Comunità, e non fa che confermare lo status quo.

– La seconda è quella che prevede la creazione di un esecutivo simile a quello della Confederazione elvetica, eletto dal Parlamento all'inizio della legislatura, ma sottratto ad ogni controllo parlamentare nel corso della stessa. Questa opzione non tiene conto del fatto che la responsabilità di un governo di fronte ad un Parlamento non si identifica con il potere del secondo di *nominare* il primo, ma con quello di *revocarlo*. Senza questa minaccia costante un esecutivo europeo – anche se nominato dal Parlamento – cadrebbe ben presto sotto il condizionamento paralizzante dei governi nazionali.

La procedura

Una volta elaborato, da parte del Parlamento, il progetto di riforma istituzionale, si pone il problema della procedura per la sua adozione da parte degli Stati.

È noto che, a norma dell'art. 236 del Trattato Cee (e di analoghe norme nei Trattati Ceca e Euratom) qualunque proposta di revisione dei Trattati deve essere presentata al Consiglio da uno

Stato membro o dalla Commissione. Il Consiglio, a sua volta, dopo aver consultato l'Assemblea e, se necessario, la Commissione, convoca una conferenza di rappresentanti dei governi degli Stati membri, al fine di concordare il testo degli emendamenti da introdurre nei Trattati. Tali emendamenti entrano in vigore con la ratifica di tutti gli Stati membri.

È di immediata evidenza che l'applicazione di questo articolo avrebbe l'effetto di insabbiare il progetto del Parlamento o, nella migliore delle ipotesi, quello di snaturarne completamente il contenuto, privandolo di qualsiasi efficacia innovativa. La storia del processo di integrazione europea è eloquente a questo proposito. Basti ricordare il modo in cui il Consiglio fece naufragare il progetto di Comunità politica europea elaborato dall'Assemblea nel quadro del Trattato Ced; o, per richiamare un esempio tratto dall'attualità, il trattamento che il Consiglio – per il tramite del Coreper – sta riservando al Piano Genscher-Colombo il quale, pur non essendo che una timida razionalizzazione dell'esistente, viene sistematicamente privato, nel corso delle riunioni dei rappresentanti dei governi, del pur trascurabile contenuto innovativo che possiede. È evidente del resto che è impossibile attendersi gran che da un organo la cui vocazione – salvo che in periodi di crisi acuta – è quella di elaborare faticosi compromessi tra gli interessi a breve termine degli Stati membri.

Si tratta quindi di individuare una procedura che consenta di aggirare l'ostacolo del Consiglio, senza per questo evitare il passaggio obbligato dell'adesione dei governi degli Stati membri. È evidente infatti che l'intenzione iniziale del Club del Coccodrillo di trasmettere direttamente il progetto agli organi degli Stati membri competenti per la ratifica era più l'espressione di un'esigenza che l'indicazione di una procedura precisa, perché soltanto la firma di almeno un governo può attribuire a un testo carattere di trattato internazionale.

L'obiettivo da raggiungere è quindi quello di ottenere l'adesione *successiva* dei governi degli Stati membri. La convinzione infatti che il progetto del Parlamento non sarebbe mai accettato dal Consiglio non implica che si debba attribuire ai governi degli Stati membri in quanto tali un atteggiamento strutturalmente contrario alla riforma istituzionale. Si può al contrario ritenere che, sottoposti a pressioni appropriate e in circostanze opportune, essi potrebbero aderire al progetto del Parlamento. *Ciò che sarebbe invece*

utopistico pensare è che essi possano farlo contemporaneamente, all'unanimità e nell'irresponsabilità di una deliberazione segreta.

Una procedura che risponda ai requisiti richiesti deve presentare due caratteristiche essenziali: a) una disposizione inserita nel progetto che stabilisca che, per l'entrata in vigore delle nuove norme, saranno sufficienti l'adesione e la ratifica di una maggioranza qualificata di Stati membri (per esempio due terzi degli Stati, o sei di essi, di cui tre grandi); b) l'invio da parte della Presidenza del Parlamento europeo del progetto a tutti i governi singolarmente, con l'invito a ciascuno di essi a farlo proprio e a proporlo agli altri perché lo firmino a loro volta.

La scelta di una procedura di questo genere comporta due conseguenze: a) che il progetto del Parlamento, per sottrarsi alla previsione dell'art. 236, dovrà ricevere la forma di un trattato nuovo, e non quella di una serie di emendamenti ai vecchi trattati (il che non impedirebbe evidentemente che delle parti dei trattati attuali siano interamente recepite nel nuovo trattato); b) che il nuovo trattato sarà evidentemente incompatibile con i trattati attuali e in quanto tale esporrà gli Stati che lo adotteranno all'eventualità di un ricorso alla Corte di giustizia da parte degli altri – o di alcuni di essi – per violazione dei trattati attuali. Gli Stati così convenuti davanti alla Corte dovranno essere preparati a resistere al ricorso denunciando i trattati attuali sulla base della clausola «rebus sic stantibus».

È indubbio che l'iter prefigurato dalla procedura proposta è irto di difficoltà. Ma è altrettanto evidente che si tratta della sola via percorribile. Valgano a questo proposito tre considerazioni.

a) Mentre è impensabile che il Consiglio si trovi d'accordo nell'approvare il progetto del Parlamento nella forma in cui esso lo elaborerà, è perfettamente possibile che si trovi un governo disposto a compiere per primo il gesto di adottarlo. Una volta fatto il primo passo, diverrebbe più facile fare il secondo, il terzo, ecc. Quando il progetto fosse stato adottato da un certo numero di governi, la posizione degli altri diverrebbe sempre più difficile da sostenere, tanto più che ci si potrebbe dispensare dall'adesione dei governi più francamente antieuropei in virtù della disposizione che prevede l'entrata in vigore del trattato senza che sia necessaria l'adesione e la ratifica della totalità degli Stati membri.

b) Si eviterebbe il pericolo che il progetto sia totalmente svuotato di contenuto da una serie di emendamenti, il che non mancherebbe di verificarsi nell'eventualità – peraltro poco probabile –

che il Consiglio convocasse una conferenza dei rappresentanti degli Stati per prenderlo in considerazione.

c) I federalisti si troverebbero di fronte degli interlocutori ben identificati e responsabili, sui quali potrebbero fare pressione, il che non accadrebbe se del progetto fosse investito il Consiglio, che è un interlocutore inafferrabile, in seno al quale è fin troppo facile scaricare sugli altri partner la responsabilità degli insuccessi.

Conclusione

La battaglia che ci attende è difficile, e sarebbe insensato rifiutare di prenderne atto. Ma non si tratta certo della prima battaglia difficile che ci tocca affrontare. È fuori di dubbio che da molte parti si tenterà di ridicolizzarci come utopisti. Ma è bene ricordare che si era tentato di farlo anche quando abbiamo intrapreso la battaglia per l'elezione diretta del Parlamento europeo, e quella battaglia è stata vinta. Oggi, il meno che si possa dire è che il nostro credito è aumentato. E ciò si deve alla lucidità anticipatrice che abbiamo dimostrato nella definizione dei nostri obiettivi e all'efficacia che ha caratterizzato la nostra azione.

Dobbiamo anche in questa circostanza dimostrarci degni del nostro passato. È doveroso richiamare il principio che Jean Monnet poneva sempre alla base della sua azione: non iniziare mai la riflessione sul che fare chiedendosi che cosa è possibile, ma chiedersi prima di tutto che cosa è necessario, nella consapevolezza che nella storia ciò che è realmente necessario è per ciò stesso anche possibile. E oggi un governo democratico europeo è drammaticamente necessario.

Del resto il coraggio nel progettare è la condizione della nostra sopravvivenza come Movimento politico. Albertini ricorda spesso che i federalisti non dispongono delle due risorse essenziali una almeno delle quali è normalmente indispensabile per costruire la base di potere di un Movimento politico: il voto e la violenza. La nostra sola forza è l'acutezza del nostro sguardo.

Ciò non implica che non si debba riconoscere che l'esito di qualunque processo politico è il risultato di una serie di compromessi. È certo che la riforma dei trattati – sempre che il tentativo del Parlamento europeo vada a buon fine – non sarà come noi l'avremmo desiderata. Ma è proprio per questo che abbiamo il pre-

ciso dovere di sostenere le posizioni che ci sembrano necessarie con forza e coerenza. I compromessi sono punti di incontro tra posizioni i cui punti di partenza sono spesso molto lontani, ed il loro esito varia in funzione del vigore con il quale le posizioni iniziali sono fatte valere. Nel processo di unificazione europea si potranno raggiungere buoni compromessi soltanto se gli innovatori – cioè noi, prima di ogni altro – dimostreranno coraggio e coerenza. Non ci si può certo attendere che siano i difensori dello status quo a venire in nostro aiuto.

Se invece adotteremo l'atteggiamento «realistico» di prevedere fin dall'inizio l'esito del compromesso, e faremo dell'esito previsto la nostra posizione di partenza, la nostra sconfitta sarà inevitabile. Basti pensare all'effetto demoralizzante che avrebbe sui migliori tra i parlamentari europei una nostra presa di posizione che fosse più arretrata delle opzioni contenute nella Risoluzione del 6 luglio.

La verità è che il nostro compito non è quello di limitarci a prevedere, come se fossimo osservatori distaccati del processo. Dobbiamo al contrario avere l'orgoglio di essere *attori* del processo, ed essere consapevoli, nel formulare le nostre previsioni operative, del fatto che l'esito della battaglia dipenderà – almeno in parte – dalla nostra lucidità, dalla nostra tenacia e dalla nostra unità.

Questo è il vero realismo. Perché la storia si muove, anche se talvolta non ce ne accorgiamo, per effetto di un'illusione ottica, perché noi ci muoviamo con lei. Realista non è quindi colui che crede che lo status quo sia destinato a perpetuarsi indefinitamente: questa è piuttosto l'utopia dell'immobilità. Realista è colui che sa vedere la direzione del movimento della storia e ha la capacità di impegnare le sue energie per accelerarlo.

Certo, tutto ciò non significa che dobbiamo essere certi della vittoria nella battaglia per il governo europeo. Dobbiamo, al contrario, essere sempre consapevoli delle difficoltà dell'impresa. Ma di una cosa possiamo avere la certezza: che, se ci batteremo con lucidità e determinazione, anche se saremo sconfitti la causa dell'Europa e il prestigio dell'Uef ne usciranno rafforzati. Ciò che è fatale, per i Movimenti di avanguardia come il nostro, non sono le battaglie perdute, ma quelle non combattute.

In «Il Federalista», XXIV (1982), n. 3. Si tratta del testo del Rapporto alla prima commissione del Congresso dell'Uef, tenutosi a Milano il 3-4-5 dicembre 1982.