

Verso una politica europea comune

di Altiero Spinelli

I nostri governi, parlamenti, partiti si lasciano influenzare assai poco da descrizioni astratte delle ragioni di fondo che spingono o dovrebbero spingere verso l'unificazione europea. Dicono di essere pragmatici, cioè agiscono solo quando sono assai rudemente obbligati dagli eventi. Seguiamoli dunque su questo terreno, indicando anzitutto alcuni problemi che effettivamente già ora obbligano o assai presto obbligheranno piuttosto rudemente il mondo politico dei nostri paesi ad agire nel campo della ricerca delle soluzioni europee.

La nostra lista non vuole essere completa, limitandosi ad accennare ai problemi più urgenti e più gravi. Andare verso una politica comune europea significa infatti per i nostri governi mettere in opera i mezzi per affrontare questi problemi, oppure non significa nulla.

I nodi nelle comunità

Una prima categoria di questi problemi nasce direttamente dall'esistenza stessa delle Comunità economiche:

- a) grazie al successo del Mercato comune quattro nuovi stati hanno domandato di diventarne membri. Il veto francese essendosi praticamente dissolto con la scomparsa del generale de Gaulle dalla scena politica, bisogna ora prendere la decisione di aprire i negoziati, e tutti sanno che questo allargamento implicherà comunque una trasformazione profonda della Comunità;
- b) col primo gennaio del 1970 dovrebbe finire il periodo di transizione della Cee nel corso del quale tutta una serie di misure prescritte dal Trattato avrebbero dovuto essere messe in vigore. Quantunque sia verosimile che i nostri governi decidano di fingere che il periodo di transizione avrà termine a quella data, in realtà essi non sono riusciti a mettere in opera tutto ciò a cui si erano impegnati. In modo particolare non sono riusciti a stabilire la politica commerciale comune verso i paesi dell'Europa dell'est;
- c) le nostre autorità oscillano ancora incerte fra le tesi della mobilità o della fissità dei tassi di scambio delle loro monete, cioè fra la tesi della priorità della politica economica nazionale o transnazionale. La mobilità dei tassi di scambio permette infatti un controllo sull'equilibrio economico nazionale, ma provoca l'erosione progressiva di tutte le interdipendenze transnazionali. La fissità assicura invece il mantenimento dei legami transnazionali, ma indebolisce singolarmente le possibilità di controllo degli equilibri economici nazionali da parte delle autorità nazionali. In altri termini per salvare anche solo l'unità doganale della Cee bisogna andare al di là di essa, verso una Comunità dotata del potere di fare una politica di controllo economico generale a livello sopranazionale;
- d) la politica agricola comune, già rudemente colpita dalla svalutazione del franco e dalla rivalutazione del marco, si trova in uno stato di paralisi dal quale non potrà uscire che approfondendo ancor più l'interdipendenza agricola mediante lo stabilimento definitivo del Feoga e l'adozione del piano Mansholt di modernizzazione delle strutture;

- e) da molto tempo si è presa la decisione di procedere alla fusione delle tre Comunità, il che implica la redazione di un nuovo Trattato, perché la Ceca e l'Euratom dovranno sparire, ed il Trattato delle Cee non contiene praticamente altre direttive oltre quelle per il periodo di transizione, ed è dotato di istituzioni fatte su misura per tale periodo;
- f) da molto tempo è all'ordine del giorno la questione dell'elezione popolare del Parlamento europeo. Il Trattato di Roma lo esige, il Parlamento stesso e la Commissione insistono perché l'impegno sia mantenuto, parecchi governi si sono dichiarati d'accordo in linea di principio, ma la decisione è sempre rinviata.

Se ci si chiede perché i nostri governi segnino il passo davanti a ciascuno di questi problemi la risposta è sempre la stessa? Tutti riconoscono che bisogna allargare la Comunità dai sei ai dieci, definire una politica commerciale comune verso l'est, legare irrevocabilmente fra loro le nostre agricolture dando praticamente un primato quasi assoluto a quella di uno o due dei nostri paesi, accettare una moneta unica, stabilire una nuova Comunità economica unificata dotata dei poteri necessari per passare dall'unione doganale all'unione economica, chiamare infine il popolo europeo alle urne. Ma tutto ciò è politicamente concepibile solo se si possiede una visione comune della natura e dei compiti politici che questa più profonda unità dovrebbe avere. Ora, dove sono le istituzioni che permettono la formulazione degli scopi comuni, che assicurano un alto grado di consenso intorno ad essi, che decidono ed eseguono con continuità?

I nodi nella politica esterna e militare

Una seconda categoria di problemi che premono sui nostri governi hanno un'origine esterna alle Comunità economiche:

- a) gli Stati Uniti, avendo cominciato a ripensare tutta la loro politica esterna, hanno deciso di dare una forte priorità alla ricerca di negoziati bilaterali seri con l'Urss per la limitazione degli armamenti strategici (Salt), il che non li condurrà certo ad un disimpegno totale delle loro corresponsabilità per la difesa dell'Europa in caso di conflitti nucleari, ma implicherà una diminuzione certa del suo impegno e la restituzione di fatto di un largo insieme di decisioni politiche e militari agli europei, senza tenere alcun conto del grado di unificazione da essi raggiunto. Di conseguenza i membri europei della Nato sono sempre più indotti a ripensare e ridefinire i nuovi gradi e limiti della loro indipendenza, interdipendenza e dipendenza - tanto diplomatica quanto militare - rispetto agli Stati Uniti. Essi dovranno scegliere tra una risposta alla de Gaulle che consiste nel recuperare a livello nazionale i maggiori gradi di indipendenza europea derivanti dalla nuova politica americana, ed una risposta europea che consiste nello stabilire i fini e gli strumenti di una politica esterna e militare unificata rispetto agli Stati Uniti. Nel primo caso si tratterà per ogni stato europeo di sforzarsi di ottenere un tipo particolare di relazioni speciali con gli Stati Uniti e di definire il grado di lealismo che gli converrà avere verso il gran protettore d'oltre oceano. Nel secondo caso si tratterà di trasformare l'alleanza presente fondata sull'egemonia americana in un partnership fra uguali. In ogni caso la scelta dovrà essere fatta negli anni prossimi, poiché le concezioni politiche e militari che si trovano alla base della Nato, diventano sempre più inadeguate;
- b) la volontà inequivocabile dell'Unione Sovietica di mantenere in Europa orientale il suo sistema imperiale ha fatto svanire il sogno gollista-neutralista di un sistema pan-europeo di sicurezza fondato sulla abolizione dei blocchi, sulla frammentazione dell'Europa (la così detta Europa delle patrie o degli stati) e sulla prospettiva di una riunificazione tedesca controllata da un concerto eurosovietico di stati sovrani. L'impero sovietico resterà impiantato nell'avvenire prevedibile

in Europa orientale, con le sue crisi periodiche, con le sue oscillazioni fra il revisionismo e il conservatorismo burocratico-ideologico. Noi continueremo a simpatizzare con gli sforzi dei revisionisti augurando loro il successo, ma dovremo accettare l'imperto sovietico, quale esso è e quale sarà, come un dato permanente delle nostre relazioni internazionali. Dovremo quindi riuscire a pensare ed a condurre una complessa politica esterna e di difesa, nella quale le esigenze opposte e complementari della distensione e della difesa dovranno essere mantenute in un equilibrio delicato e soggetto a cambiamenti continui. Basta formulare la natura di questa politica e del suo interlocutore orientale per rendersi conto che essa potrà essere condotta con successo solo se sarà comune;

- c) un terzo problema, collegato ai due precedenti, ma che merita di essere indicato a parte, è costituito dal fatto che gli armamenti - quale che sia il livello che converrà attribuire loro sulla base del grado di indipendenza o interdipendenza con l'America e di tensione o distensione con l'Unione Sovietica - diventeranno sempre più costosi e insieme sempre più inutili se gli europei non riusciranno a stabilire programmi comuni di produzione e di acquisto, il che presuppone anche l'accettazione di una pianificazione strategica sopranazionale della difesa.

L'insieme di questi eventi e di queste prospettive, comunitarie ed internazionali, hanno obbligato gli europei a lasciar cadere la dolce illusione che l'unità politica sarebbe stata uno "spill over effect" dell'unificazione doganale generata dal Mercato comune. Sempre più chiaramente appare:

1. Che l'unità politica è necessaria per dare un viso ed una volontà all'Europa democratica nelle sue relazioni con le due superpotenze;
2. Che questa unità può essere solo il prodotto di una volontà comune dei paesi europei, capace di definire politiche esterne e militari comuni e di costruire gli strumenti necessari per farle;
3. Che lo stesso Mercato comune non può passare alla realizzazione delle politiche economiche comuni senza sapere su quale struttura politica europea esse poggeranno.

Le vie possibili verso una politica comune

Son queste le ragioni per le quali l'Europa è ridiventata un argomento attuale negli spiriti "pragmatici" dei nostri governi, i quali hanno ricominciato a sospettare che bisogna ben fare qualcosa per rispondere a tutte queste sfide. Poiché però non tutti sono sensibili nella stessa misura agli stessi problemi, le priorità europee sono diverse per ogni governo e per la Commissione della Cee. E perciò abbastanza probabile che essi cercheranno e finiranno per trovare un accordo complessivo, un pacchetto, che concilii i differenti punti di vista, e che dichiareranno di volersi impegnare più o meno parallelamente: al negoziato con la Gran Bretagna, alla messa in opera del regolamento finanziario agricolo e del piano Mansholt, al completamento e al rafforzamento della Comunità economica, come pure a qualche forma di negoziato o prenegoziato per l'integrazione politica.

E tuttavia evidente che questi obiettivi non potranno essere raggiunti per il semplice fatto di aver proclamato di volerli raggiungere. Un lavoro continuo di parecchi anni, sarebbe in ogni caso necessario per tradurli in realtà. La politica comune europea negli anni 1970 sarà quindi la lunga messa in opera di questo impegno o non sarà assolutamente nulla.

Ora, si potrà dire che il mondo politico dell'Europa democratica avrà veramente accettato questo impegno solo se, nei prossimi anni, sarà possibile constatare l'esistenza di un centro permanente di azione politica, interessato per la sua natura stessa

a promuovere la causa europea e dotato di un' autorità tale da permettergli non dico di vincere, ma almeno di battersi effettivamente per questa causa. Esso avrà infatti da sormontare le resistenze e la pigrizia delle tradizioni e degli interessi nazionali particolari che continueranno ad essere vigorosi per molto tempo ancora.

Cerchiamo qui di analizzare i principali modelli che hanno qualche probabilità di essere adottati e, se adottati, qualche probabilità di operare con successo. Escludendo dalle nostre considerazioni le ipotesi del tutto inverosimili dell'unificazione mediante la conquista militare o mediante l'insurrezione rivoluzionaria, i metodi che potranno essere adottati sembrano essere i seguenti:

- a) guida di un centro di azione europeo che esiste già, cioè della Commissione europea la quale allarghi progressivamente la sua sfera di azione al di là delle competenze che le sono attualmente riconosciute;
- b) guida di un governo (oppure di un capo di governo o di stato), il quale goda di un grande prestigio internazionale e sia deciso a metterlo in gioco per ottenere l'adesione di tutti ad un gran disegno europeo;
- c) concerto di un insieme di ministri di differenti paesi, tutti orientati in senso europeo e decisi a tradurre questa loro unità di intenzioni in istituzioni;
- d) nomina da parte dei governi di un "saggio" o di un collegio di "saggi" (i greci li avrebbero chiamati saggi legislatori), incaricati di formulare e sottoporre all'approvazione degli stati progetti concreti di unificazione;
- e) Parlamento europeo eletto a suffragio universale che metta l'autorità del consenso popolare dietro i progetti di unificazione che esso abbia approvati.

In linea di principio si può ammettere che uno qualsiasi di questi metodi o una combinazione qualsiasi fra di essi possa condurci verso una politica europea comune, possa cioè farci avanzare sul lungo cammino della costruzione europea.

Se tuttavia non ragioniamo "in linea di principio", ma "pragmaticamente", tenendo cioè conto delle cose quali sono, la scelta si restringe singolarmente.

Esaminiamo infatti ad uno ad uno questi metodi collocandoli in questa attuale Europa della fine degli anni 1960.

Guida della Commissione europea. La Commissione è stata l'elemento sopranazionale più dinamico delle Comunità economiche. Responsabile del loro sviluppo, dotata del potere di iniziativa legislativa nel quadro dei Trattati, fornita di una burocrazia distinta dalle burocrazie nazionali, essa sarebbe l'embrione del futuro governo economico europeo, se le Comunità riuscissero ad assumere una struttura veramente federale. Il suo avvenire coincide in modo diretto con l'avvenire dell'Europa sopranazionale. Fino al 1965 la sua autorità nell'interno e all'esterno della Comunità era cresciuto con continuità grazie ai successi ottenuti nella realizzazione graduale del Mercato comune. Quando Hallstein ripeteva "we are not in business, we are in politics" egli pensava indubbiamente a questo ruolo di guida politica che spettava alla Commissione e che essa avrebbe dovuto sempre più assumere. Nel 1965 egli sferrò la battaglia decisiva per rafforzare l'indipendenza e l'autorità della Commissione e fu battuto dall'opposizione attiva del governo francese e da quella passiva degli altri - tutti gelosi delle loro prerogative. I cinque impedirono allora a de Gaulle di stravincere e salvarono in extremis la Commissione, ma questa uscì dal compromesso di Lussemburgo, avendo perduto il suo prestigio, una buona parte della sua autorità e, di fatto se non in linea di principio, anche una parte non indifferente dei suoi poteri. La Commissione Rey, succeduta alla Commissione Hallstein, non ha più né l'ambizione né il coraggio della prima. Se la costruzione europea riprenderà il suo cammino, la Commissione della Cee si risolleverà probabilmente dalla sua umiliazione attuale, ma oggi essa non è capace di

assumere alcuna funzione di guida. Tutto ciò che può fare è cercare di sopravvivere in attesa di tempi migliori.

Guida di un governo. È stata la grande occasione del governo inglese nel 1945 e di quello francese di de Gaulle nel 1958. Se l'uno o l'altro avessero saputo darsi come meta la costruzione di istituzioni federali europee sarebbero stati seguiti da tutti gli altri paesi dell'Europa occidentale. Entrambi hanno però preferito tentare di restaurare un'impossibile egemonia nazionale del loro paese ed entrambi hanno fallito in questo loro sforzo. Oggi basta passare in rassegna tutti i governi e gli statisti dell'Europa occidentale per concludere che nessuno di essi sarebbe riconosciuto e seguito come una guida.

Concerto di ministri europei. Schuman, Adenauer, De Gasperi, Beyen, Spaak, Bech hanno costituito negli anni 1950 un concerto alquanto esesenziale. Avevano visto e sofferto il cataclisma della seconda guerra mondiale e sentito i pericoli della guerra fredda; erano profondamente coscienti della vacuità di qualsiasi politica nazionalista. In quell'epoca i loro paesi non avevano più in realtà alcuna politica estera, salvo quella che consisteva nel tenersi sotto le ali della possente protezione economica e militare americana. Costruire l'unità europea era la sola prospettiva di politica estera "outward looking" che potessero proporre ai loro paesi.

Persino in quelle condizioni politiche e psicologiche così favorevoli, la maggior parte della loro intelligenza e delle loro energie doveva tuttavia essere consacrata alla ricostruzione nazionale, poiché infine essi avevano il compito di governare anzitutto le loro nazioni rispettive e non una Europa ancora inesistente. Ne conseguì che gli sforzi di immaginazione e di volontà politica dedicati effettivamente all'Europa furono intermittenti e più o meno improvvisati. Talvolta essi hanno prodotto dei veri e propri aborti, come il Consiglio dell'Europa e l'Ueo. Ma sapevano in tali casi che si trattava di disfatte dell'idea europea. Avevano appreso da Monnet e dai federalisti che per fare l'Europa era ben necessario un accordo iniziale fra alcuni governi, ma che questo accordo, essendo di per sé labile, doveva essere impiegato per creare un minimo di istituzioni permanenti di tipo sopranazionale distinte dalle istituzioni nazionali e provviste di un minimo di potere autonomo di decisione e di azione.

Quei ministri hanno costituito un vero e proprio concerto europeo perché durante cinque o sei anni, con una continuità rara, ogni volta che l'occasione se ne è presentata, erano decisi a dirigere il timone del loro governo verso una meta sopranazionale. Furono così fondate le Comunità economiche e fu almeno fatto il tentativo di mettere in piedi la Comunità della difesa e quella politica. Ci si può attendere durante gli anni 1970 una simile convergenza permanente di volontà da parte dei nostri attuali ministri degli affari esteri? La risposta non può essere che negativa.

È possibile, forse anche probabile che, messi dalla forza degli eventi dinnanzi a problemi europei eccezionalmente gravi, i nostri ministri siano capaci durante un breve periodo di prendere decisione che sorpassino gli orizzonti, i compiti e le routines nazionali; sono tutti abbastanza europeisti da sentire l'esigenza di una politica europea comune in questa o quella situazione di emergenza. Ma sarebbe del tutto ingenuo contare sull'ipotesi che essi siano capaci di mantenere a lungo la prospettiva europea come orientamento nella loro azione quotidiana.

I nostri attuali ministri non hanno né la profondità di convinzioni, né la libertà di decisione dei grandi ministri europei del decennio anteriore. Sono molto più strettamente e permanentemente condizionati dai problemi, dalle esigenze, dai timori, dalle amministrazioni nazionali e, ciò che pesa ancor più, da equilibri nazionali differenti da un paese all'altro.

Se quindi in un momento storicamente privilegiato nel quale gli interessi europei siano fortemente sentiti, i nostri governi, giungendo alla convinzione che una certa

politica dovrebbe ormai diventare comune, decidessero di affidarne la realizzazione a un concerto permanente di ministri nazionali: per esempio all'Ueo, a un piano Fouchet qualsiasi, a una conferenza diplomatica, potremmo scommettere a colpo sicuro che il differenti governi, svanirà rapidamente senza avere alcuna conseguenza di rilievo.

L'accordo dei governi è senza dubbio una condizione preliminare per mettere in moto un'iniziativa europea. Ma questa si svilupperà ed obbligherà i governi a non dimenticarla, solo se i ministri ne affideranno la messa in opera ad uomini e ad istituzioni direttamente e permanentemente interessate a farla riuscire.

I "saggi". I governi europei degli anni 1950, quando hanno deciso di lanciare una iniziativa quale la Ceca, l'Euratom, la Cee, non hanno affidato in realtà il compito di formulare il progetto ad una conferenza diplomatica di ministri o di diplomatici, ciascuno dei quali portasse le sue esigenze nazionali e tutti insieme cercassero di trovare una formula media. Essi hanno fatto ricorso ad un saggio, a Monnet, a Spaak, domandandogli di preparare un "document de travail", un "rapport intérimaire" cioè un progetto europeo. La forza delle convinzioni europee di questi uomini li rendeva capaci di levarsi al di sopra degli interessi particolari della loro nazione; e il loro prestigio dava una autorità enorme a ciò che essi proponevano.

Il metodo del "saggio legislatore" - o di un "comitato di saggi" - è anch'esso in un certo senso un momento quasi necessario per creare istituzioni nuove, poiché tale creazione esige una visione d'insieme e nello stesso tempo una concentrazione sui dettagli che si ritrovano solo nei grandi esperti, nei "saggi".

Quel che i saggi, i Monnet, gli Spaak, non possono dare è la forza politica del consenso che trasforma i progetti in realtà. È stato, infine, il concerto dei ministri europei a sostenere Monnet e Spaak nel loro lavoro ed a far approvare i loro progetti.

I nostri ministri attuali, supposto che arrivino a mettersi d'accordo in linea di principio sulla necessità di prendere un'iniziativa europea, potrebbero, sì, incaricare un saggio o un comitato di saggi di tradurre l'accordo di principio in proposte precise, ma non sarebbero capaci di assicurare loro il sostegno permanente di un concerto che oggi non esiste più. Un rapporto di saggi, che sarebbe presentato ai ministri parecchi mesi dopo la riunione in cui essi l'avessero richiesto, con ogni probabilità non sarebbe poi mai preso in considerazione da loro, tanto più che nelle circostanze attuali è assai difficile trovare un "europeo" che goda di un'autorità personale pari a quella di Monnet e di Spaak.

Il Parlamento europeo. Far preparare un progetto di unificazione da un'Assemblea di tipo parlamentare è un metodo già tentato nel 1952, quando i ministri essendosi trovati d'accordo sulla idea di una comunità politica, hanno affidato all'"Assemblea ad hoc", il compito di redigerne il progetto di statuto. L'Assemblea riuscì effettivamente ad eseguire questo mandato entro il periodo di sei mesi che le era stato assegnato, ma quando i ministri si accinsero alla demolizione del suo progetto, essa non trovò la forza di battersi per difenderlo. Sentendosi sprovvista di un vero mandato popolare, spari dalla scena politica europea nel momento preciso in cui avrebbe dovuto riempirla con la sua presenza ingombrante. Ci si può chiedere se una Assemblea eletta avrebbe capitolato così vergognosamente come l'Assemblea ad hoc.

Da allora il Parlamento europeo è diventato un'istituzione permanente della vita politica europea. Fino ad ora i governi hanno opposto una resistenza passiva a ogni pressione diretta a far loro mantenere l'impegno di farlo eleggere dal popolo, ma la resistenza diventerà più difficile se il Parlamento otterrà il potere di votare il bilancio della Comunità e di estendere il suo controllo sull'amministrazione comunitaria.

Un tale Parlamento eletto potrebbe essere chiamato a partecipare alla realizzazione di tutte le iniziative di unificazione europea. Se i nostri governi si decidessero

a compiere quest'atto elementare di rispetto verso i principi della democrazia, ci sarebbe una ragione di più per fare eleggere questa Assemblea dal popolo europeo.

La procedura di tale partecipazione potrebbe essere all'incirca la seguente: ogni volta che i nostri governi giungessero alla convinzione comune che qualche settore della politica dovrebbe diventare comune, e che perciò un'autorità sopranazionale dovrebbe essere fondata, o, se essa già esiste, che dovrebbe essere investita di nuove competenze, un comitato di saggi orientati in senso europeo potrebbe essere incaricato di preparare un documento di lavoro iniziale, ma il Parlamento europeo con la sua autorità di corpo politico eletto dal popolo europeo, dovrebbe discutere, redigere e votare il progetto di legge europea istituyente la politica da fare e il correlativo strumento. Il Consiglio dei ministri nazionali dovrebbe agire come una Camera degli stati, che discute e vota a sua volta alla maggioranza il testo trasmesso dal Parlamento.

Seguendo qualcuno dei metodi normalmente adottati nei sistemi bicamerali, il progetto sarebbe considerato definitivo solo quando Parlamento e Consiglio avessero adottato lo stesso testo.

Il progetto dovrebbe allora essere inviato per ratifica agli organi costituzionali competenti di ciascun paese, e diventerebbe legge comune della Comunità non appena le ratifiche fossero state depositate.

Questa procedura non è più complessa né più lunga di quella che è alla base dei negoziati di un qualsiasi trattato internazionale. Se ne distingue solo per il fatto che la fase della conferenza diplomatica è qui sostituita dal dibattito parlamentare. La presenza del Parlamento europeo introdurrebbe tuttavia due caratteristiche che mancano a tutti gli altri metodi:

- a) solo il Parlamento eletto riuscirebbe ad esprimere il grado di consenso popolare che può cristallizzarsi intorno ad ogni proposta; esso godrebbe perciò di una autorità eccezionale;
- b) il Parlamento europeo avrebbe un interesse politico permanente e forte allo sviluppo dell'unificazione europea, perché il suo stesso avvenire coinciderebbe con tale sviluppo.

Nota sulla posizione dell'Inghilterra

La partecipazione inglese alla costruzione europea è della più grande importanza. E probabile che se essa non avesse luogo sarebbe praticamente impossibile avanzare ancora verso l'unificazione.

Tuttavia questa partecipazione pone numerosi problemi, il più importante dei quali è che essa non può ridursi al semplice ingresso nel Mercato comune. Il passaggio progressivo dalla Comunità economica alla Comunità politica è nel momento attuale all'ordine del giorno per tutti, e l'Inghilterra non potrebbe pretendere che la cosa sia tenuta a dormire fino che essa abbia portato a termine il suo ingresso nel Mercato comune. Il metodo della partecipazione del Parlamento europeo eletto a tutta la costruzione europea ulteriore permetterebbe tuttavia all'Inghilterra di risolvere la difficoltà. Se il Parlamento fosse eletto e ricevesse il mandato di partecipare alla costruzione della Comunità politica, un'Inghilterra che avesse già accettato in linea di principio la sua partecipazione al Mercato comune dovrebbe partecipare alle elezioni ed inviare i suoi deputati per questi dibattiti anche prima che i negoziati per la Comunità economica fossero conclusi.

Conclusione

L'unità europea sarà il risultato di una lunga lotta politica tra le forze che vogliono l'unità sopranazionale e quelle che difendono i particolarismi delle nazioni

attuali. Questa lotta si svilupperà praticamente ogni volta di nuovo intorno ad un determinato problema o gruppo di problemi. Ogni volta occorrerà decidere anzitutto in linea di principio se c'è un fine ed una politica comune cui mirare, ed in secondo luogo incaricare qualche istituzione di definire concretamente mandato, competenze e strutture dell'autorità sopranazionale che dovrebbe assumere la realizzazione di quella politica e di quel fine.

La costruzione delle politiche comuni e delle correlative istituzioni non potrà essere che un processo graduale nel quale successi si alterneranno ad insuccessi. Per procedere con il più grande "pragmatismo" conviene quindi in primo luogo impiantare una procedura sicura che permetta il dibattito e le decisioni fra tendenze sopranazionali e tendenze nazionali. E questo il primo passo da compiere per creare una politica europea comune.

Riassumendo, una tale procedura dovrà garantire:

- a) la partecipazione dei governi, i quali esprimono l'interesse d'insieme delle nazioni in procinto di associarsi;
- b) la partecipazione di "saggi", i quali esprimono le esigenze della coerenza logica nelle formule da adottare;
- c) la partecipazione del Parlamento europeo liberamente e direttamente eletto, il quale esprime il grado del consenso popolare e fomisce la legittimità democratica alle leggi europee.

E' probabile che i nostri governi continuino ancora per qualche tempo a parlare dell'Europa evitando di impiantare la sola procedura che ne garantirebbe la costruzione. Ma è forse ugualmente utile averla qui analizzata ed esposta, perché i politici possono ignorare le idee a breve termine, ma alla lunga sono quasi sempre obbligati ad adottarle.