



COME SI FORMANO E COME AGISCONO LE ISTITUZIONI POLITICHE? A proposito del volume di Sandro Guerrieri*

di Guido Melis**

Come si formano e come agiscono le istituzioni politiche? Si deve considerare la loro attività tutta racchiusa nelle norme che le creano oppure dipende da una prassi concreta, influenzata da fattori esterni ed interni, che via via ne configurano l'identità e le stesse funzioni?

A queste domande, che per la verità dovrebbe sempre porsi lo storico e in particolare lo storico delle istituzioni politiche, risponde egregiamente il libro di Sandro Guerrieri del quale discutiamo questo pomeriggio: *Un Parlamento oltre le nazioni. L'Assemblea Comune della CECA e le sfide dell'integrazione europea (1952-1958)*, Bologna, Il Mulino, 2017.

Il tema, sinora più oggetto di indagini politologiche o giuridiche che non propriamente storico-istituzionali, è quello delle origini delle istituzioni europee (per meglio dire, dell'Europa unita) nell'immediato dopoguerra. Tema posto all'ordine del giorno sin dal 1948 (Guerrieri indica come data d'inizio quella del Congresso dell'Europa, svoltosi all'Aja il 7-10 maggio di quell'anno); ed imposto in qualche modo in tutti i Paesi dalla dolorosa riflessione a caldo che nacque sulla guerra mondiale. Come evitare che quella storia si ripettesse? Quali strategie adottare nel rapporto tra gli Stati? Con sensibilità e preoccupazioni diverse ma sempre acute, tutti i Paesi vincitori sentirono il bisogno di affrontare quella che da allora si potrebbe definire come la "questione europea". E lo fecero con qualche efficacia, a giudicare dal fatto che a quella fase ha fatto seguito il più lungo periodo di pace che l'Europa continentale abbia conosciuto in tutta la sua plurisecolare storia.

Un vivace movimento europeista, alla cui guida fu un grande intellettuale italiano, Altiero Spinelli, pose quel punto cruciale all'ordine del giorno. Il tema era, per dirla con una battuta, costituire un'Europa che fosse unita e democratica. Nessuno dei grandi leader del continente del dopoguerra, neppure i meno inclini all'europeismo come Charles De Gaulle, poté accantonare quell'interrogativo.

Tuttavia – come illustra benissimo questo libro – il dibattito fu lungo e difficile, il processo di sintesi molto problematico, il cammino per raggiungere il risultato caratterizzato da continui stop and go che talvolta fecero dubitare sull'esito finale. Del resto su quest'esito positivo, dopo il

* Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

** Professore ordinario di Storia delle istituzioni politiche - Sapienza Università di Roma

grande ottimismo europeista della fine del secolo scorso al quale abbiamo tutti partecipato, siamo oggi indotti a manifestare preoccupazioni serie, nelle ore segnate dalla crisi catalana. Nella quale io vedo imminente il rischio di un'Europa che, lungi dal trasformarsi in un sistema più democratico basato sulle autonomie, potrebbe facilmente degenerare nella pura e semplice rottura dell'unità faticosamente conquistata in mezzo secolo di sforzi comuni.

Ma seguiamo il libro. Prima domanda: è esistita o no una via all'integrazione europea che si possa definire "parlamentare", un "Parlamento oltre le nazioni", per citare il titolo del volume?

Guerrieri ci dice di sì: quella prospettiva è esistita nelle intenzioni di molti degli attori in scena e possiamo anche ritenere (pessimismi a parte) che sia oggi in via di avanzata realizzazione.

Ma al tempo stesso ci dice di no: non è esistita, o comunque non subito. Guerrieri cita nelle prime pagine lo storico e splendido discorso di Winston Churchill all'Aia, nella sala del Parlamento, il 7 maggio 1948: l'Europa dell'arte, della grande letteratura, delle architetture e del paesaggio, dei fiumi che la percorrono tutta, delle città e delle campagne, della storia. L'Europa della civiltà europea. Un pezzo di altissima retorica. Ma poi ci conduce nei meandri della politica concreta di quegli stessi anni, dove la stessa ispirazione di Churchill si traduce nella gelosa difesa dei propri interessi da parte della Gran Bretagna, e con essa degli altri Paesi vincitori, dei piccoli Stati timorosi di essere schiacciati dai grandi e delle potenze allarmate dall'avvento della guerra fredda. Le ragioni inesorabili della realpolitik prevalgono sulla spinta ideale.

L'Europa dei parlamenti prestissimo è dimenticata per far posto tutt'al più a quella degli Stati nazionali. E di un complesso di Stati a loro volta attraversati da reciproche contraddizioni profonde, talvolta con opinioni pubbliche interne che non capiscono o non condividono l'ideale europeo, o che se vi partecipano lo fanno (come dimostra il perdurante assenteismo italiano dalla vita delle istituzioni di Strasburgo) con indolente trascuratezza. E' un'Europa senza le sinistre marxiste, tanto per dire qualcosa che ci riguarda da vicino. Il che equivale a dire che è, in larga parte, un'Europa senza classi popolari.

E' in questo contesto che nasce l'embrione di quella che poi diventerà (ma in un lungo e accidentato percorso) l'Europa unita. E nasce – particolare che Guerrieri mette felicemente in luce, da vero storico delle istituzioni qual è – in un complesso più o meno bilanciato di istituti diversi. C'è il Consiglio d'Europa, che rappresenta al massimo grado l'Europa degli Stati nazionali e del loro instabile equilibrio, l'Europa dei governi. C'è l'Assemblea consultiva, che, con pochi poteri come dice l'aggettivo stesso, fa da pendant esterno al primo organismo e ambisce a controllarne, per così dire, l'operato (ma per lo più lo subisce). E poi, falliti i tentativi di "parlamentarizzare", c'è l'invenzione per molti versi felice di Jean Monnet: la Ceca, la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, che sostituisce realisticamente alla prospettiva di una ascesa improbabile dell'idea globale e democratica di Europa quella più parziale di una unità per settori. Prospettiva "funzionalistica", come la si definì già all'epoca, basata in questo caso sulla molla dell'interesse economico, il carbone e l'acciaio.

Frutto di quell'invenzione fu l'Alta Autorità, un soggetto – si disse criticamente – ideato da tecnocrati come organismo tecnocratico (e forse fu davvero così, almeno nella prima idea che ne ebbe Monnet), ma che fu ben presto affiancato da un nuovo attore in scena, l'Assemblea comune, destinata a discuterne e controllarne l'azione. Controllarne come? Con quali poteri? Con quale efficacia? Ecco, appunto, la sostanza della ricerca di cui stiamo parlando.

Parliamo, intanto, di assemblee (la Consultiva e la Comune) elette da designazioni di secondo grado, votate dai parlamenti nazionali, frutto degli equilibri dei Paesi membri, distaccate da una partecipazione popolare diretta.

E tuttavia, seguendo la ricostruzione attenta dell'autore, non può sfuggirci la rilevanza di questi due organismi. Essi contano, innanzitutto, per la banale ragione che esistono: la loro previsione normativa rivela nelle classi dirigenti europee un retropensiero più o meno consapevole, che, cioè, non si può fare a meno di una istanza di rappresentanza e di controllo esterna ai governi.

Sono persino contagiosi, come dimostra l'episodio della Ced (che avrebbe dovuto essere il pendant della Ceca per la difesa e che poi non fu realizzata per effetto delle vicende della guerra fredda); ma soprattutto, ed è questo il punto saliente, nascono – questi organismi assembleari – quasi in sordina, senza poteri o con poteri estremamente ridotti, per poi però crescere nelle prassi, sino a giocare ruoli di rilievo (più o meno, s'intende) nelle decisioni dei governi. Come in un elastico perennemente in tensione, la storia europea del dopoguerra gioca le sue sorti su variazioni, spostamenti d'equilibrio, avanzate e ritirate: gli esecutivi contro gli organismi assembleari, le decisioni dall'alto dei governi contro le discussioni dal basso dei parlamenti sovranazionali.

È merito di Sandro Guerrieri ricostruire puntualmente su una molteplicità di fonti (se ne può vedere il lungo elenco a fine libro) questo gioco perenne, questo ininterrotto tiro alla fune tra istituzioni. Dandoci (e qui sta il valore direi di metodo del libro) la raffigurazione della vita concreta di un sistema istituzionale a più voci.

L'Assemblea comune (che costituisce il soggetto principale dell'indagine) sviluppa gradatamente i suoi organi interni, i suoi regolamenti; organizza il suo personale secondo progressive riforme; fissa i canoni della sua expertise sulle politiche economiche, allargando l'originario mandato anche a quelle sociali ed occupative, e alle politiche del lavoro, e a quelle della sicurezza. Progressivamente occupa spazi vuoti, che l'Europa dei governi lascia evidentemente non presidiati, e vi si inserisce con autorevolezza. Contano anche gli uomini: che ne sia presidente De Gasperi non è indifferente; che la compongano alcune grandi personalità dell'élite dei vari Paesi neppure; che Monnet, dopo averla accettata, ne valorizzi l'opera dialogando dall'Alta Autorità con l'Assemblea, crea una prassi.

Tutto ciò non avviene per caso. Dietro si intravede la spinta del movimento esterno (il federalismo alla Spinelli, pur sempre critico verso quell'assetto di mal risolto europeismo democratico, che non cesserà mai di denunciare). O anche quella delle singole personalità e delle forze politiche dei vari Paesi (e qui Guerrieri ci offre a più riprese sondaggi interessanti sul dibattito in Francia, in Gran Bretagna, nei Paesi bassi e in Belgio, in Germania ovest, in Italia).

E' insomma una lunga guerra di posizione, quella che vediamo rappresentata in questa ricerca: che si svolge essenzialmente sui due tavoli, quello della dialettica tra Consiglio europeo e Assemblea consultiva e l'altro, del contrasto sordo ma continuo tra Alta autorità e Assemblea comune. A mediare i grandi leader dell'Europa degli anni Cinquanta: Monnet, Schuman, De Gasperi (con meno efficacia poi il suo sostituto Pella), e gli olandesi, e i tedeschi (che progressivamente escono dall'angolo in cui li ha costretti la sconfitta e conquistano posizioni nel concerto europeo).

Guerrieri ci dice più volte che non si tratta di una marcia trionfale. Esiste una asimmetria evidente tra l'idea europeista e la realtà di quegli anni. Molti sentono una delusione per l'abbandono del progetto iniziale (la stessa realistica scelta funzionalista che porta a costituire la Ceca è un ripiegamento, in fondo). Uno dei padri dell'Europa unita, il belga Spaak, nel 1951 trarrà la conclusione che il Consiglio d'Europa è entrato in uno stato di paralisi, e ne deriverà la scelta di dimettersi dalle sue responsabilità di vertice.

E tuttavia...Una certa vulgata storiografica – ci dice Guerrieri – induce a ritenere quella stagione iniziale segnata dal fallimento: storia di vinti. Ma l'autore di questo libro è, nelle sue conclusioni, meno pessimista: certo, non esistette subito un Parlamento sovranazionale eletto a suffragio diretto, ma l'Assemblea comune valse a togliere astrattezza all'Alta Autorità, temperandone la totale indipendenza e scongiurando i vizi latenti di una tecnocrazia economica che sarebbe potuta essere più astratta dai problemi sociali; ebbe – quella Assemblea (e cito qui le parole conclusive di Guerrieri) – “una capacità di iniziativa che condusse l'istituzione ad acquisire, in difetto di poteri, lo spirito di un vero Parlamento”.

Io leggo una lezione, in queste parole, e la condivido. E consiste nell'invito implicito di Guerrieri a renderci consapevoli che le istituzioni non vivono solo nelle carte costituzionali o nelle leggi, ma nell'interazione coi contesti in cui operano e – al tempo stesso – nel loro intreccio reciproco. Non sono monadi immobili, definite una volta per tutte, ma corpi viventi, capaci di modificarsi. Sono prassi, funzionamento degli organi in cui si articolano, culture che le attraversano, linguaggi che adoperano per esprimersi, personale che ne esegue le politiche, risorse che impiegano o non impiegano per conseguire i loro fini. Come, appunto, pur con tutti i limiti di un'Europa ancora degli Stati, furono gli istituti che questo libro magistralmente analizza.