IL FEDERALISTA

rivista di politica

Sperare in una permanenza di armonia tra molti Stati indipendenti e slegati sarebbe trascurare il corso uniforme degli avvenimenti umani e andar contro l'esperienza accumulata dal tempo.

Hamilton, The Federalist

ANNO XXV, NUMERO 1-2, GIUGNO 1983

IL FEDERALISTA

rivista di politica

Direttore: Mario Albertini

Il Federalista è stato fondato da un gruppo di militanti del Movimento federalista europeo, sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti. Esso è uscito in italiano dal 1959 al 1961 e in francese dal 1962 al 1974. Dopo l'unificazione dei movimenti federalisti nel quadro dell'UEF, ha ripreso le sue pubblicazioni in lingua italiana, divenendo l'organo del Centro di studi, informazione e documentazione sul federalismo, il regionalismo e l'unità europea (CESFER) di Pavia.

Quattro numeri all'anno

Abbonamento per l'Italia e per gli altri paesi europei lire 15000.
Abbonamento per i paesi extra-europei (invio per posta aerea) $ 30.

Direzione, redazione e amministrazione: Via Porta Pertusi, 6 - 27100 Pavia
Casella postale 159 - C.c.p. n. 16829277 - *Redattore capo*: Elio Cannillo

INDICE

ALBERTO MAJOCCHI, *Federalismo fiscale e Senato delle Regioni nella prospettiva di una riforma istituzionale della Comunità europea* . . . . . pag. 3

I FATTI E LE IDEE

A proposito del progetto Mi-To (f.r.) . . . . » 13

Il dibattito sul disarmo (g.v.) . . . . . » 15

Chi vuole la pace (f.s.) . . . . . » 17

Riflessioni sullo scandalo di Torino. Degenerazione dei partiti e riforma del governo locale (l.l.) . . » 19

Da Williamsburg una lezione per gli europei (a.m.) » 24

I DOCUMENTI

Il MFE per il governo sovrannazionale delle risorse marine . . . . . » 28

È possibile un governo democratico della Comunità? » 31

I documenti approvati dalla seconda Conferenza della forza federalista . . . . . » 44

Federalismo fiscale e Senato delle Regioni nella prospettiva di una riforma istituzionale della Comunità europea

ALBERTO MAJOCCHI

1. – Decentramento della spesa e accentramento delle entrate.

Nel corso dell'ultimo decennio si sono verificate importanti trasformazioni nella struttura del bilancio della pubblica amministrazione in Italia. In particolare, dal lato della spesa è cresciuto in misura consistente il peso dell'amministrazione locale, mentre un fenomeno di segno opposto si è verificato per quanto riguarda le entrate. Le uscite totali dell'amministrazione locale, che rappresentavano nel 1970 il 23,95% del totale della spesa della P.A., raggiungono nel 1981 una quota pari al 29,52% (analogo fenomeno — anche se meno consistente — si verifica per le uscite correnti, che passano dal 22,43% al 26,35% nel corso del decennio). Al contrario, le entrate proprie degli enti locali — al netto dei trasferimenti — si contraggono dal 10,91% nel 1970 al 7,81% nel 1981; in questo caso, ancora più netta è la contrazione delle entrate correnti autonome — sempre al netto dei trasferimenti —, che scendono dall'11,01% al 6,47%. Nell'arco di un decennio si è quindi realizzato un fenomeno assai consistente di decentramento della spesa, accompagnato da un progressivo accentramento delle entrate, che ha posto a carico dello Stato la responsabilità prevalente del finanziamento degli enti locali.

Parallelamente è diminuito il grado di controllabilità di un bilancio statale in cui prevalgono le spese di trasferimento ad altri enti che adotteranno le decisioni finali di spesa. Nel 1981 (ma le quote sono simili per il 1979 e il 1980) lo Stato si è appropriato in media del 45% sul totale delle uscite del suo bilancio; Regioni, Province e Comuni ed Enti di previdenza hanno

assorbito circa il 40% del totale dei pagamenti; le Aziende autonome, la Cassa per il Mezzogiorno e la Cassa depositi e prestiti pesano per circa il 10% e l'ultimo 5% affluisce direttamente a famiglie e imprese. Se dalla quota dello Stato vengono sottratti i pagamenti per interessi passivi — che sono in crescita costante, essendo passati dal 12,3% del totale nel 1979 a quasi il 15% nel corso del 1981 —, la spesa su cui l'amministrazione statale può intervenire direttamente si riduce a poco più del 30% del totale, che viene quasi interamente assorbito dalle spese per il personale in servizio e in quiescenza e dall'acquisto di beni e servizi (1).

Da queste brevi indicazioni si può trarre una prima conclusione rilevante. La spesa dello Stato è in larga misura non manovrabile per le esigenze di stabilizzazione e sviluppo del reddito nazionale in quanto, per la parte che rimane direttamente a carico dello Stato, si tratta di spesa rigida, mentre la quota prevalente è costituita da trasferimenti ad altri centri di spesa. La spinta politica ad una riduzione del disavanzo pubblico si traduce quindi, necessariamente, in una contrazione delle erogazioni verso le amministrazioni locali e regionali (oltre che verso gli enti di previdenza). Comuni, Province e Regioni, che non dispongono di mezzi adeguati di finanziamento autonomo, devono in conseguenza far dipendere la quantità e la qualità delle prestazioni dalle decisioni del livello centrale di governo.

2. – *La ripartizione delle funzioni economiche fra i diversi livelli di governo.*

Per poter valutare correttamente la situazione di cui abbiamo descritto i contorni essenziali è necessario poter disporre di un modello di riferimento. L'analisi teorica della ripartizione delle funzioni economiche tra i diversi livelli di governo porta, con generalità di consensi, a concludere che una struttura di governo centralizzata risulta più efficace per stabilizzare e sviluppare l'economia, attuare programmi di redistribuzione del reddito e garantire livelli adeguati di produzione dei servizi pubblici che beneficiano l'intera collettività. Vi è tuttavia un limite fondamentale proprio a questa struttura di governo, ossia che essa, garantendo un livello uniforme di prestazioni su tutto il territorio, non tiene conto della diversità del sistema di preferenze che caratterizza

(1) Cfr. CAVAZZUTI-S. GIANNINI, *La riforma malata,* Il Mulino, 1982, p. 136.

ciascuna comunità regionale. Se la produzione dei servizi pubblici, i cui benefici si estendono in un ambito territoriale definito, viene invece affidata all'ente responsabile del governo di quell'area, questo ente potrà fornire il servizio nella quantità e nella qualità richiesta dai cittadini che ne usufruiscono. La massimizzazione del benessere viene garantita in misura più adeguata in quanto ciascun ente sarà indotto a fornire la combinazione di beni pubblici e beni privati che meglio risponde alle preferenze dei suoi cittadini.

Si può dunque affermare che sia la soluzione unitaria che quella pluralistica presentano vantaggi distinti relativamente al raggiungimento degli obiettivi allocativi, distributivi e di stabilizzazione e sviluppo che l'operatore pubblico si propone. La conclusione operativa che se ne può dedurre è che, dal punto di vista economico, la struttura « ottimale » di governo è di tipo federale, in quanto essa combina i vantaggi di una soluzione accentrata con quelli di una soluzione decentrata, attribuendo all'operatore pubblico centrale la responsabilità redistributiva e di stabilizzazione e sviluppo, nonché di provvedere alla fornitura dei servizi i cui benefici si estendono all'intera collettività, mentre ai livelli di governo inferiori viene attribuito il compito di garantire la fornitura dei beni e servizi i cui benefici si estendono in ambiti territorialmente delimitati dall'area della relativa competenza politica (2).

In questo modo, secondo la classica definizione di Wheare, « il governo federale garantisce la molteplicità nell'unità. Può realizzare l'unità laddove l'unità è necessaria, ma può assicurare che vi sia varietà e indipendenza in quei settori in cui l'unità e l'uniformità non sono necessarie » (3).

L'indipendenza presuppone evidentemente che i diversi livelli di governo dispongano di una sostanziale autonomia impositiva, e quindi che le spese locali vengano finanziate attraverso imposte che gravano sui beneficiari. Solo in questo modo si può garantire che l'ente locale sia libero nelle sue scelte e, nello stesso tempo, evitare che per massimizzare il consenso dei propri cittadini espanda la fornitura dei servizi pubblici al di là del livello che i membri della comunità locale riterrebbero ottimale se fossero tenuti a sostenere con i loro mezzi il finanziamento della spesa.

(2) Cfr. W.E. OATES, *Fiscal Federalism,* Harcourt, 1972, p. 14.
(3) Cfr. K.C. WHEARE, *The Federal Government,* Oxford Univ. Press, 1967, p. 244.

Da un confronto fra il modello e le osservazioni precedenti sulla realtà italiana sembra emergere con evidenza la conclusione che da un lato è limitata l'efficacia dello Stato nel perseguire le sue funzioni di regolatore della vita economica del paese e, d'altro lato, non vi è efficienza nell'erogazione della spesa pubblica in quanto gli enti decentrati, che sono in larga misura responsabili della spesa, non sono ugualmente responsabili del reperimento dei mezzi finanziari necessari per la copertura. Si tratta quindi di restituire autonomia impositiva agli enti inferiori di governo per renderli responsabili del loro comportamento e, nello stesso tempo, per garantire una maggiore flessibilità nella gestione del bilancio statale, che deve poter essere manovrato efficacemente per il governo dell'economia.

3. – *La riforma della finanza regionale.*

Una prima occasione per verificare la volontà di procedere ad una riforma efficace nel sistema di finanziamento dei livelli inferiori di governo si presenta in Italia con riferimento alla finanza regionale. L'art. 119 della Costituzione riconosce autonomia finanziaria alle Regioni nei limiti e nelle forme stabilite dalle norme statali. Ma questa prescrizione costituzionale è risultata del tutto disattesa dalla legge finanziaria regionale (L. 16 maggio 1971 n. 281), caratterizzata dal peso prevalente assegnato ai trasferimenti dello Stato rispetto ai tributi propri regionali. Né questa impostazione di fondo viene nella sostanza modificata dalla L. 10 maggio 1976 n. 356, che si limita a definire in modo più favorevole per la finanza regionale l'ammontare dei trasferimenti a carico del bilancio dello Stato.

Il regime transitorio previsto dalla L. n. 356 è comunque venuto a scadenza il 31 dicembre 1981. E da parte del sistema delle autonomie viene subito messo in evidenza come l'attribuzione di una maggiore capacità impositiva alle Regioni rappresenti un passaggio obbligato nella definizione di un diverso assetto finanziario degli enti territoriali. Questa esigenza viene ulteriormente specificata rilevando che « l'obiettivo strategico da perseguire è quello di dare capacità impositiva alle Regioni perché forniscano certi servizi in più, oltre ad un livello uniformemente garantito dallo Stato. Questi servizi hanno un costo. I cittadini della singola Regione sono chiamati a pagarlo attraverso imposte di scopo. E con la possibilità, in funzione della dimensione locale, di verificare se la spesa avviene con criteri economici. In questo modo si supera l'uniformità fiscale e si combatte la deresponsabilizzazione dell'amministrazione, che ha generato sperperi e disfunzioni ». L'individuazione dell'obiettivo è corretta. Ma le Regioni non possono decidere autonomamente in questa materia, che la Costituzione riserva alla competenza statale. E non c'è alcuna garanzia che le future decisioni del governo centrale corrispondano alle aspettative del sistema delle autonomie.

4. – *Il meccanismo decisionale per ripartire le risorse fra i diversi livelli di governo.*

In realtà il problema centrale di un moderno sistema di federalismo fiscale è il meccanismo decisionale che può essere utilizzato per definire un'equa ripartizione delle risorse fra i diversi livelli di governo. Se la ripartizione non avviene con meccanismi tali da garantire l'effettiva indipendenza finanziaria dei livelli inferiori di governo, ovvero la loro reale partecipazione alle decisioni che concernono la distribuzione delle risorse, il governo centrale tenderà naturalmente ad assumere un ruolo prevaricante, come è già avvenuto negli Stati federali, e in particolare negli Stati Uniti. D'altra parte, la ripartizione non può avvenire soltanto sulla base della qualità delle imposte — riservandone alcune ai livelli inferiori di governo —, in quanto non si può garantire che l'evoluzione del gettito di queste imposte sia adeguato per far fronte agli obiettivi allocativi che si vogliono conseguire; né sulla base di limiti quantitativi precostituiti, ossia con vincoli che impedirebbero di far corrispondere la politica economica alle necessità della situazione. In effetti la decisione sulla ripartizione delle risorse fra i diversi livelli di governo rappresenta l'elemento centrale nella definizione di un piano in cui vengano rese coerenti le scelte fondamentali che riguardano la vita del paese; e a questa decisione devono concorrere necessariamente sia la rappresentanza del livello superiore che quella dei livelli inferiori di governo.

È vero infatti che il principio federale si fonda, secondo Wheare, sul « metodo di dividere i poteri in modo tale che il governo generale e i governi regionali sono, ciascuno in una sfera determinata, coordinati e indipendenti » (4). In base a questa definizione si dovrebbe considerare effettivo un sistema di federalismo fiscale soltanto nella misura in cui vi è indipendenza, anche in materia fiscale, da parte dei governi locali. Ma questo non avviene in Italia neppure nel caso delle Regioni, in quanto le competenze regionali sono definite dalla Costituzione e possono essere modificate con una decisione di revisione costituzionale presa dal

(4) Cfr. K.C. WHEARE, *op. cit.*, p. 10.

Parlamento nazionale. Sempre secondo il modello di Wheare, « questo non è federalismo, è decentramento » (5).

Il problema si pone comunque anche negli Stati autenticamente federali, dove è riconosciuta l'indipendenza degli Stati membri. In materia fiscale non vi sono competenze esclusive, bensì competenze concorrenti. Occorre quindi individuare una procedura che consenta una soluzione concordata in ordine alla ripartizione delle risorse fra il governo centrale e l'insieme dei governi locali. Soltanto in questo modo viene garantita l'indipendenza e nello stesso tempo la coordinazione, soddisfacendo i criteri fissati da Wheare.

Questa esigenza è riconosciuta con acutezza da Brosio, uno dei più attenti studiosi italiani di federalismo fiscale. A conclusione di un'indagine su alcune esperienze estere rilevanti in questo campo Brosio rileva che esse « riguardano sistemi federali in cui non solo i governi regionali hanno un ruolo riconosciuto costituzionalmente, perché questo è anche il caso dell'Italia, ma in cui le realtà regionali hanno rilievo costituzionale anche nei meccanismi di democrazia rappresentativa. Vi è cioè in molti casi un sistema di rappresentanza regionale (degli Stati) in una delle due Camere. Il sistema tedesco è sotto questo profilo il più incisivo. Com'è noto, la seconda Camera, il Bundesrat, è formata da rappresentanti dei governi degli Stati e ha competenza, cioè diritto di iniziativa e/o di veto, su tutte le materie che hanno rilievo per gli Stati, a partire, fra l'altro, dalle stesse imposte. Il sistema, cosiddetto di 'federalismo cooperativo', della Repubblica Federale realizza una stretta integrazione a livello decisionale fra Governo federale e Stati che produce risultati positivi, sia sotto il profilo della allocazione territoriale delle risorse, che sotto quello della stabilizzazione congiunturale e dello sviluppo.

Un luogo di contrattazione, e parzialmente di decisione, è previsto nel sistema canadese, con la Conferenza delle Province cui partecipa il Governo federale; nel caso australiano i rapporti fra Governo federale e Stati sono oggetto di valutazione e di studio da parte della 'Grants Commission' formata da personalità indipendenti di grande rilievo, i cui pareri hanno acquisito nel tempo un ruolo fondamentale nella determinazione degli indirizzi dei rapporti finanziari fra Governo federale e Stati ».

(5) Cfr. K.C. WHEARE, « Che cos'è il governo federale », in *Il Federalista*, 1982, p. 35. Questo saggio è tratto dal volume di P. RANSON, *Studies in Federal Planning*, Mac Millan, 1943, ed è stato ristampato dalla Federal Union nel 1948.

La conclusione di Brosio è che « appare difficile disegnare un sistema funzionale di finanza regionale senza una partecipazione di pieno diritto e continuativa delle Regioni alle decisioni che le concernono, o senza comunque la predisposizione di un luogo istituzionale di discussione e di confronto fra Stato e Regioni. La esperienza delle commissioni interregionali non ha rappresentato, per ammissione diffusa, che un parziale e insoddisfacente accoglimento di questa esigenza » (6).

Il punto sollevato da Brosio conduce in effetti al cuore del problema. Ma anche le esperienze straniere richiamate indicano una esigenza più che una soluzione corretta del problema. In definitiva l'essenziale è stabilire chi possiede il potere di dire l'ultima parola sulle decisioni in materia di ripartizione delle risorse fiscali: se è il livello centrale il sistema tende all'accentramento, se è il livello locale alla frantumazione. In nessuna esperienza si è a tutt'oggi individuata una sede istituzionale effettiva di codecisione.

5. – *Il Senato delle Regioni.*

Per affrontare adeguatamente il problema di una corretta ripartizione delle risorse fiscali un presupposto indispensabile è costituito da una riforma istituzionale che preveda a tutti i livelli l'istituzione di una seconda Camera rappresentativa dei livelli inferiori di governo: quindi un Senato delle Regioni a livello centrale, delle Province (o dei comprensori) a livello regionale, dei comuni a livello provinciale e dei quartieri a livello comunale.

In particolare il Senato che è oggi al centro del dibattito sulla riforma istituzionale in quanto da alcuni viene ritenuto un gravoso doppione della Camera dei Deputati, potrebbe assumere un ruolo di rilievo nella struttura costituzionale se fosse trasformato in una Camera delle regioni, evitando così tra l'altro che si affermino pericolose proposte di revisione a carattere corporativo. Verrebbe in questo modo istituzionalizzata una rappresentanza a livello nazionale dei livelli inferiori di governo, il cui compito prioritario dovrebbe essere costituito da una valutazione delle ripercussioni a livello territoriale delle decisioni assunte dal governo centrale.

Questa riforma istituzionale consentirebbe inoltre di risolvere il problema del meccanismo decisionale che può essere utilizzato per distribuire le entrate fiscali fra i diversi livelli di governo. Uscendo dalla pratica umiliante della contrattazione, il piano, che

(6) Cfr. G. BROSIO, *I rapporti finanziari tra Stato e Regioni: ipotesi di riforma*, in FORMEZ, *Il finanziamento delle Regioni: prospettive di riforma*, Quaderni regionali, n. 35, p. 94.

include anche la definizione della ripartizione delle risorse, dovrebbe essere approvato in una sessione congiunta dei due rami del Parlamento, che verrebbe così a configurare un'istanza federale, per sua natura dialettica, in quanto rappresenta nello stesso tempo gli interessi della collettività e delle sue parti. Viene in questo modo superata un'insufficienza strutturale del modello tradizionale di federalismo fiscale, fondato sul presupposto dell'autonomia impositiva di ognuno dei livelli di autogoverno. Nella realtà l'applicazione di questo modello ha dato luogo ad una competizione tra fisco centrale e fisco regionale che, di fronte al limite invalicabile costituito dalla capacità contributiva dei cittadini, può raggiungere un punto di equilibrio soltanto con la subordinazione del livello più debole al livello più forte.

6. – *L'espansione del bilancio della Comunità e il rafforzamento dello SME.*

Le considerazioni svolte precedentemente indicano le linee fondamentali di una riforma dello Stato capace di rendere l'operatore pubblico funzionale rispetto al conseguimento delle finalità economiche che deve perseguire. Ma le indicazioni emerse risulterebbero del tutto inadeguate se non fossero accompagnate da un avanzamento del processo di riforma istituzionale della Comunità europea, che ha già preso avvio a seguito della decisione del Parlamento di Strasburgo del 9 luglio 1981 di istituire una Commissione ad hoc per la revisione dei Trattati di Roma. I punti rilevanti dal punto di vista che qui ci interessa sono sostanzialmente due: l'espansione del bilancio della Comunità e il rafforzamento del Sistema monetario europeo.

1°) Date le dimensioni dell'interscambio fra i diversi paesi della Comunità, per cui il mercato europeo si può ormai considerare, dal punto di vista strutturale, un mercato interno, la politica di stabilizzazione e sviluppo non può più essere gestita efficacemente a livello nazionale. Ma, sotto questo profilo, il bilancio europeo è del tutto inadeguato, sia in termini quantitativi che qualitativi. In primo luogo, perché le sue dimensioni, inferiori all'1% del PIL comunitario, non consentono manovre sostanziali capaci di influenzare la dinamica della domanda aggregata; e inoltre per la sua composizione, in quanto circa il 70% della spesa comunitaria è destinata al settore agricolo, e quindi la parte devoluta alle altre politiche comuni è sostanzialmente irrilevante. Secondo le indicazioni del Rapporto Mac Dougall un'espansione del bilancio della Comunità almeno ad un livello pari al 2-2,5% del PIL europeo è indispensabile per attribuirgli una reale, seppur minima, capacità di governo dell'economia europea. Anche in questo caso, evidentemente, l'espansione della spesa dovrebbe essere coperta con risorse proprie della Comunità. Deve quindi essere superato il vincolo dell'1% per l'IVA stabilito con la decisione presa dal Consiglio dei Ministri a Lussemburgo il 21 aprile 1970, che definiva le risorse proprie destinate a finanziare, in sostituzione dei contributi nazionali, il bilancio della Comunità.

Date le dimensioni ristrette della spesa comunitaria, che dovrebbe soprattutto esercitare una funzione di indirizzo globale dell'economia europea, un ruolo importante per il controllo dell'andamento congiunturale spetta comunque al bilancio nazionale, cui andrebbe restituita una maggiore flessibilità secondo le indicazioni che abbiamo in precedenza richiamato. In ogni caso, la distribuzione delle risorse fra il livello comunitario e quello nazionale andrebbe anch'essa definita con un meccanismo istituzionale di tipo federale, ossia attraverso un'istanza decisionale dialettica che preveda la partecipazione contemporanea della rappresentanza del livello superiore di governo (la Comunità) e dei livelli inferiori (gli Stati membri).

2°) Per far funzionare efficacemente un meccanismo di federalismo fiscale è necessario fissare delle regole per quanto riguarda il potere di finanziare il disavanzo pubblico attraverso l'emissione di moneta. Questo potere, infatti, costituisce il più potente e il più antidemocratico degli strumenti di accentramento in quanto comporta di fatto la facoltà di imporre tributi senza alcun controllo, e di privare in tal modo di ogni autonomia finanziaria tutti gli enti territoriali che non possono disporre di questo strumento e si vedrebbero sottratte risorse reali dal potere centrale che esercita il diritto di signoraggio. Un primo passo in questa direzione è stato avviato con il divorzio fra Tesoro e Banca d'Italia. Ma nella misura in cui il potere di battere moneta si colloca al livello della responsabilità politica di gestione della *welfare policy,* è del tutto evidente che questo progetto è destinato al fallimento, come ha dimostrato con evidenza l'esperienza italiana di questi anni. Occorre quindi trasferire a livello comunitario, con l'istituzione di un Fondo monetario europeo responsabile della gestione dello scudo, il potere di creazione monetaria in modo da separare il livello responsabile della politica assistenziale e redistributiva dal livello responsabile della politica monetaria (7).

---

(7) Sul tema di questo paragrafo si veda *amplius*: A. MAJOCCHI, *Dallo SME all'Unione economica e monetaria: il ruolo della politica fiscale,* in E. GERELLI-A. MAJOCCHI, *Il Sistema monetario europeo e le prospettive della politica fiscale,* Franco Angeli, 1981, pp. 15-39.

7. – *La riforma istituzionale in Italia nella prospettiva della riforma istituzionale della Comunità europea.*

Queste due riforme — espansione del bilancio comunitario fino al livello del 2-2,5% del PIL secondo le indicazioni del Rapporto Mac Dougall e rafforzamento del Sistema monetario europeo responsabile della gestione dello scudo — devono essere viste nella prospettiva di una profonda riforma istituzionale della Comunità, volta alla costituzione di una effettiva capacità di governo dell'economia europea. In concreto si tratta di dotare la Comunità di un Esecutivo capace di gestire lo sviluppo dell'Unione economica e monetaria, cioè di fondare il Governo della Comunità sulla volontà dei cittadini. La lotta politica per conseguire questo obiettivo è ormai in corso. Grazie alla lucida iniziativa di Altiero Spinelli il Parlamento europeo ha istituito una Commissione permanente per la riforma istituzionale della Comunità; e si è solennemente impegnato, con il voto del 6 luglio 1982, ad elaborare entro la fine del 1983 un progetto di riforma istituzionale della Comunità da sottoporre alla ratifica dei competenti organi costituzionali dei paesi membri.

È in questo contesto che vanno considerate le proposte destinate a realizzare un effettivo federalismo fiscale anche in Italia. A dieci anni dall'avvio dell'esperienza regionale e nelle more di una improcrastinabile riforma della finanza locale, il processo avviato in Europa attraverso l'iniziativa del Parlamento europeo può rappresentare l'occasione per intraprendere, anche nel nostro Paese, una riforma efficace delle strutture dello Stato, la cui realizzazione non è pensabile al di fuori del processo di costruzione in Europa di una Comunità democratica e dotata di una effettiva capacità d'azione. La costituzione del Senato delle Regioni può rappresentare l'obiettivo politico strategico di questa riforma, capace di fornire una soluzione innovativa del problema, finora irrisolto, di definire un meccanismo efficace e democratico per la ripartizione delle risorse fra i diversi livelli di governo.

I fatti e le idee

A PROPOSITO DEL PROGETTO MI-TO

Quale giudizio dare del progetto Mi-To in un'ottica federalista? Un giudizio, credo, nettamente negativo.

Valgano a questo proposito alcune brevi considerazioni, che riguardano esclusivamente la filosofia della proposta e non i dettagli del suo contenuto.

1. Il territorio della Comunità europea, pur nella sua infinitamente varia articolazione, ha acquisito un tale grado di interdipendenza da rendere assai discutibile l'idea di proporre un progetto così ambizioso, e che richiederebbe un impegno colossale di risorse, senza inserirlo in uno schema — anche se per ora soltanto ipotetico — di piano di riequilibrio territoriale che riguardi l'intera Europa occidentale. Questo respiro europeo manca al progetto Mi-To, che prende in considerazione i rapporti tra le aree metropolitane milanese e torinese prescindendo dal contesto più vasto in cui essi si collocano.

2. Se si assume un punto di vista europeo, si constata che il problema cruciale della pianificazione del territorio è oggi quello di contrastare un processo di polarizzazione che interessa l'intero continente e che spinge alla crescente congestione delle zone intasate del centro geografico del territorio della Comunità e alla desertificazione delle aree periferiche. Le aree metropolitane di Milano e di Torino fanno parte delle prime, mentre il Sud dell'Italia è una delle periferie europee più gravemente sottosviluppate. Di fronte al problema dell'allocazione più razionale di risorse scarse, e quindi dell'individuazione di precise priorità, sembra indubbio che ad un progetto che si propone, attraverso imponenti misure di « razionalizzazione », di far affluire una quantità ancor mag-

giore di risorse nell'area più congestionata d'Italia sarebbe da preferire un'ipotesi di lavoro che si proponesse di valorizzare la vocazione naturale di cerniera che hanno le aree lombarda e piemontese tra il Nord-Europa e la parte meno sviluppata del nostro paese. In questa ottica sarebbero da privilegiare la costruzione — o il completamento — di grandi assi tangenziali che, tagliando fuori le aree metropolitane vere e proprie, potenzino le correnti di traffico tra i paesi europei a nord e a ovest dell'Italia e le regioni del centro-sud, realizzando il duplice obiettivo di decongestionare le porzioni di territorio più intasate e di far affluire risorse verso la parte della penisola minacciata dalla desertificazione.

3. Nel quadro più ristretto dell'Italia settentrionale non sembra comunque da condividere la prospettiva di favorire l'ulteriore afflusso di risorse verso il centro, accentuando l'espansione urbana radiale di Milano e di Torino, ma parrebbe piuttosto opportuno puntare su di uno sviluppo urbano « circolare » che, secondo gli studiosi del territorio più attenti al problema, è prefigurato dal tracciato autostradale Torino-Piacenza-Modena-Verona-Brennero.

4. In un'epoca nella quale il progresso tecnologico — e dell'informatica in particolare — consente di ridurre le dimensioni sia delle unità produttive che delle istituzioni che forniscono servizi senza comprometterne l'efficienza — ed anzi diminuendo fortemente i rischi di colossali paralisi nei meccanismi di produzione e distribuzione di beni e servizi — appare paradossale ispirare un progetto di pianificazione territoriale alla filosofia della specializzazione delle funzioni (cioè quella stessa che ha causato l'attuale grado di degenerazione della civiltà urbana, con il suo seguito di violenza e sradicamento sociale) quando, per la prima volta dall'inizio della Rivoluzione industriale, si manifesta una concreta possibilità di invertire la tendenza e di ridare ad ogni porzione del territorio quell'elevato grado di multifunzionalità che costituisce il presupposto fondamentale di qualunque miglioramento effettivo della qualità della vita e del riformarsi di comunità socialmente sane e radicate nel territorio. Un uso corretto degli strumenti messi oggi a disposizione degli uomini dai progressi della tecnologia comporta la massima dispersione delle funzioni (dove possibile fino al livello del quartiere) e non la loro massima concentrazione.

Per questo è difficile sottrarsi all'impressione che il progetto Mi-To sia il tentativo di impiegare la tecnologia dell'era post-industriale per realizzare una filosofia dell'organizzazione del territorio sorpassata da mezzo secolo.

f. r.

(gennaio 1983)

IL DIBATTITO SUL DISARMO

Le notizie diffuse dalla stampa intorno ai negoziati sul disarmo hanno concentrato il dibattito quasi esclusivamente sul numero dei missili, sulla loro dislocazione geografica, sul loro smantellamento, e così via, contribuendo non poco a confondere le idee in quanto di tutto si discute, meno che delle questioni essenziali. Gli osservatori convengono che le superpotenze dispongono ormai di ordigni nucleari sufficienti a distruggere più volte il nostro pianeta, eppure prendono sul serio proposte come quelle di smantellare un centinaio di SS-20, o di creare una zona denuclearizzata nel cuore dell'Europa, come se ciò bastasse a ridurre il rischio di un conflitto nucleare. Basta però una breve riflessione per rendersi conto che i termini cruciali del problema non sono questi e che l'obiettivo della pace va perseguito con un impegno ben più radicale.

Nell'era atomica non ha più senso parlare di difesa e di sicurezza nei termini tradizionali perché, qualunque sia l'esito della guerra, il nostro pianeta si ridurrebbe ad un cumulo di macerie radioattive. Proprio a causa di queste tragiche conseguenze molti ritengono che la sola via per scongiurare la guerra stia nella credibilità del secondo colpo, cioè nella certezza di poter infliggere all'aggressore, mediante la rappresaglia atomica, un danno irreparabile. L'equilibrio del terrore sarebbe dunque il prezzo da pagare per garantire la sicurezza dei popoli e la sopravvivenza della specie umana. Ma anche tralasciando il fatto che questo modo di pensare sconfina nella follia, esso presta il fianco ad una critica decisiva perché non tiene conto della situazione in cui verrebbero a trovarsi i dirigenti di un paese che deve scatenare la rappresaglia. Questa situazione è stata descritta in modo esemplare da Jonathan Schell: « Immaginiamo di essere al posto dei capi di una nazione che è stata appena aggredita con un bombardamento atomico. Tutto il paese sta diventando un deserto radioattivo, ma le forze di rappresaglia sono intatte: i missili nei loro silos, i bombardieri già in volo, i sottomarini in immersione al largo. Questi capi di un popolo di morti, nascosti nei rifugi sotterranei o in volo su aeroplani che non hanno più dove atterrare, hanno ancora i mezzi per difendere la nazione: solo che la nazione non c'è più. Che fine razionale potrebbero conseguire lanciando il contrattacco di rappresaglia? Dato che non c'è più nazione, questo fine non può essere la 'sicurezza nazionale'. E neppure avrebbe senso parlare di difesa di altre nazioni, perché la rappresaglia spezzerebbe le reni non solo al nemico, ma all'ecosfera e provocherebbe la

estinzione della specie. In queste circostanze davvero non sono sicuro che i capi in questione darebbero l'ordine di rappresaglia o meno » (Il destino della terra, *pp. 269-70).*

Ma perché, nonostante la plausibilità di questa terrificante ipotesi, la corsa alle armi nucleari viene ancora presentata come una condizione essenziale per la sicurezza e la difesa dei popoli? Il fatto è, osserva ancora Schell, che il vero scopo delle armi atomiche non è quello di garantire la difesa e la sicurezza dei popoli, ma quello di preservare le sovranità nazionali (« il rischio della estinzione è il prezzo che il mondo sta pagando non in cambio della sicurezza o della sopravvivenza, ma del dubbio previlegio di continuare a rimanere diviso in nazioni sovrane »).

La divisione politica del genere umano è dunque il vero fondamento della guerra, ed è anche, paradossalmente, l'aspetto sul quale nessuno, tranne i federalisti, si sofferma. Ma non basta indicare le cause che possono condurre alla catastrofe per scongiurarla; è necessario indicare anche il rimedio per evitare che energie mobilitabili nella lotta per la pace si disperdano nella ricerca di soluzioni miracolistiche che allontanerebbero la soluzione del problema anziché avvicinarla. Il rimedio, come ci ha insegnato Kant, è la federazione mondiale. Noi sappiamo però che questo è un obiettivo di lungo periodo, e che è urgente fare qualcosa subito per modificare la situazione che ci ha condotto sull'orlo del baratro. E a questo riguardo non c'è che una possibilità: affrettare i tempi dell'unificazione europea.

L'Europa dotata di un governo democratico favorirebbe una transizione non traumatica verso il multipolarismo, rendendo più stabile l'equilibrio mondiale e diminuendo il rischio di conflitti irreparabili. Inoltre la federazione europea costituirebbe un modello nuovo per i paesi emergenti aprendo la strada ad altre federazioni regionali e indicando la via maestra verso la federazione mondiale. Infine, grazie al suo peso nell'equilibrio internazionale, l'Europa potrebbe lanciare una sfida alle potenze nucleari proponendo di distruggere tutte le armi atomiche ovunque esse si trovino. Una proposta di questo genere difficilmente sarebbe accolta, ma avrebbe il vantaggio di accrescere la consapevolezza dei pericoli che ci stanno di fronte e di rendere evidente a tutti, in caso di risposta negativa, che le armi nucleari non sono uno strumento di sicurezza ma di dominio.

Di fronte alla grandiosità del compito di costruire la pace, le sortite di Andropov, la sordità di Reagan, la mediocre passività di alcuni governi europei e le velleità di altri si presentano del tutto impari non solo all'obiettivo ultimo della federazione mondiale, ma anche agli obiettivi più modesti di allentare la tensione internazionale e di creare le condizioni minime per una svolta radicale nella dissennata corsa agli armamenti.

g. v.

(febbraio 1983)

CHI VUOLE LA PACE?

In un articolo apparso sul Corriere della Sera il 4 aprile 1948, Luigi Einaudi scriveva: « Quando noi dobbiamo distinguere gli amici dai nemici della pace, non fermiamoci... alle professioni di fede, tanto più clamorose quanto più mendaci. Chiediamo invece: volete voi conservare la piena sovranità dello Stato nel quale vivete? Se sì, costui è nemico acerrimo della pace. Siete invece decisi a dar il vostro voto, il vostro appoggio soltanto a chi prometta di dar opera alla trasmissione di una parte della sovranità nazionale ad un nuovo organo detto degli Stati Uniti d'Europa? Se la risposta è affermativa e se alle parole seguono i fatti, voi potrete veramente, ma allora soltanto, dirvi fautori della pace. Il resto è menzogna (Il buongoverno, *vol. II, pp. 676-677, ed. Laterza) ».*

Queste sono le domande che i federalisti presenti nei Comitati cittadini per la pace stanno ponendo in questi mesi alle organizzazioni che si dichiarano a favore della pace.

L'occasione per riproporre queste domande è venuta dalla proposta di « referendum autogestito » fatta dal Coordinamento nazionale dei Comitati per la pace nella riunione del 22-23 gennaio scorso a Roma. Il « referendum » consta di due domande.

La prima è: « Sei favorevole alla installazione dei missili nucleari a Comiso e sul territorio nazionale? » La seconda è: « Ritieni che la suprema decisione sulla installazione dei missili nucleari in Italia debba essere presa dal popolo, mediante un referendum indetto dal Parlamento? »

Anche in questa circostanza il movimento per la pace, pur essendosi più volte dichiarato a favore del superamento dell'imperialismo russo-americano, si lascia tentare dal sogno di una effimera strategia nazionale per la pace. Il « referendum » dà per scontata la possibilità di modificare con scelte nazionali la situazione di potere esistente in Europa e nel mondo.

Al contrario occorrerebbe prendere atto del fatto che comunque l'Italia, sia che si esprima attraverso il governo o il Parlamento, sia che si esprima direttamente attraverso il suo popolo, non è più in grado di assicurare l'indipendenza dei suoi cittadini e quindi di porli al riparo da un conflitto nucleare. Inoltre non si può disgiungere il rifiuto degli euromissili dal potere, che con l'Italia i cittadini non hanno più e che invece con un'Europa unita e indipendente i cittadini avrebbero, di emanciparsi dalle superpotenze sul piano economico e della sicurezza.

Le incrostazioni nazionaliste sono presenti anche al livello internazionale delle strutture del Movimento per la pace. L'appello Russel « For a Nuclear Free Europe », documento base per l'adesione alla Convenzione europea per il disarmo nucleare di Berlino (9-14 maggio 1983), invitava a « cominciare ad agire come se esistesse già un'Europa unita, neutrale e pacifica ». Ma le indicazioni di lotta proposte erano da un lato la richiesta alle istituzioni nazionali della denuclearizzazione (dalla Polonia al Portogallo) e dall'altro la supplica alle superpotenze di rinunciare alla installazione degli euromissili. L'appello terminava affermando che « il popolo di ogni Stato avrà la responsabilità di mobilitarsi per espellere dal territorio e dalle acque europee le armi e le basi nucleari, e di decidere gli strumenti e la strategia adeguati al proprio territorio. Questi saranno diversi da paese a paese, e noi non proporremo l'imposizione di alcuna strategia unica ».

Alla proposta di mandare allo sbaraglio in ordine sparso i *popoli degli Stati europei, i federalisti contrappongono la proposta di battersi fin d'ora affinché* il *popolo europeo si emancipi dall'egemonia e dai ricatti delle due superpotenze attraverso la battaglia, avviata dal Parlamento europeo, per creare un governo europeo e una moneta europea.*

Questa analisi non deve però servire per mettere in discussione la partecipazione o l'adesione dei federalisti alle iniziative del Movimento per la pace. Non è pensabile infatti un atteggiamento da organizzazione osservatrice in una battaglia in cui è in gioco la costruzione della cultura per la pace e il superamento delle cause della guerra.

Se si vuole un'evoluzione del Movimento per la pace bisogna battersi all'interno di esso per denunciare, ogniqualvolta si renda necessario, le scelte pacifiste nazionali e per continuare a proporre la battaglia per modificare la situazione di potere che espone l'Europa e il mondo al rischio dell'olocausto nucleare. Le difficoltà nel mantenere questa posizione non devono spaventare.

Come il federalismo è riuscito ad egemonizzare politicamente e culturalmente l'europeismo organizzato, così non è impensabile porsi oggi l'obiettivo di favorire un'evoluzione in senso federalista del Movimento per la pace.

f. s.

(maggio 1983)

RIFLESSIONI SULLO SCANDALO DI TORINO. DEGENERAZIONE DEI PARTITI E RIFORMA DEL GOVERNO LOCALE

L'inchiesta sulle « tangenti », aperta dalla magistratura di Torino, che ha colpito non solo i vertici del Comune e della Regione, ma anche responsabili di primo piano dell'opposizione, mette in luce a quale grado di degenerazione sia giunta la vita politica. Dai reati ipotizzati (corruzione, interesse privato, frode nelle pubbliche forniture, associazione per delinquere) affiorano i segni di una pratica profondamente distorta nell'uso del potere. Ciò che con generoso eufemismo si è deciso di chiamare la « questione morale » ma più appropriatamente dovrebbe essere definita la questione della corruzione della classe politica, è di nuovo al centro del dibattito politico.

D'altra parte se è vero, come più volte è stato sottolineato, che ciò che avviene a Torino ha un rilievo nazionale, è lecito porsi inquietanti interrogativi sulle reali dimensioni dei metodi illegali di finanziamento dei partiti, delle correnti, e di singoli uomini politici.

A parte le responsabilità penali di carattere individuale, sul piano politico i principali imputati della decadenza morale e culturale della vita politica risultano essere i partiti. Anche se occorre distinguere il diverso grado di responsabilità dei singoli partiti, va rilevato che il processo degenerativo, secondo la legge della moneta cattiva che scaccia la buona, si è insediato nelle istituzioni fino a diventare fisiologico.

* * *

La degenerazione dei partiti dipende dal fatto che essi hanno mantenuto modi di organizzazione e compiti politici corrispondenti a una società che oggi non esiste più. Gli aspetti nuovi della storia contemporanea (la rivoluzione scientifica e tecnologica, l'in-

ternazionalizzazione del processo produttivo, la formazione del sistema mondiale degli Stati) hanno messo in crisi le vecchie istituzioni create all'epoca della rivoluzione industriale, della lotta di classe e del nazionalismo. Per questa ragione i partiti si trovano impreparati a tenere il passo con i cambiamenti avvenuti nelle società industriali.

All'origine della crisi dei partiti c'è in primo luogo la crisi del quadro politico nel quale operano: lo Stato nazionale, una istituzione antiquata non più adeguata ad affrontare i problemi del nostro tempo. I problemi di fondo relativi al controllo della sicurezza e dell'economia hanno assunto dimensioni più ampie degli Stati nazionali. Questi ultimi sono subordinati a centri di potere politici ed economici internazionali, come le superpotenze e le imprese multinazionali. Di conseguenza, il dibattito politico perde progressivamente il contatto con la realtà e la lotta tra i partiti non ha più per oggetto l'alternativa tra le grandi scelte politiche, dalle quali dipende il destino dei popoli. La degenerazione della lotta politica dipende dal fatto che le istituzioni e le decisioni democratiche, ridotte a controllare aspetti secondari della vita politica, hanno perso gran parte del loro significato e dei loro contenuti. Qui sta la prima radice della decadenza della qualità morale della classe politica nazionale e locale. Scomparsi i grandi principi dalla lotta politica, lo scontro tra i partiti ha per oggetto la ricerca di voti e di denaro.

In secondo luogo, c'è una crisi della forma-partito, intesa come modo di organizzazione della lotta politica, che si manifesta in tutti i paesi industrializzati. Essa trova espressione in un distacco crescente (che in certi casi, come quello italiano, giunge all'ostilità) del popolo dai partiti. Si ricordi, a titolo di esempio, l'esito del referendum del 1978 sul finanziamento pubblico dei partiti.

I partiti si sono modellati sulle esigenze di una fase della storia che è in via di superamento: l'epoca delle lotte di classe.

Tuttavia si presentano ancora perloppiù come gruppi chiusi verso l'esterno, con organizzazioni rigide guidate da politici di professione, che tendono a occupare tutti gli organismi elettivi con propri uomini. E per mantenere i loro costosi apparati e gestire il consenso, devono cercare incessantemente una quantità crescente di denaro.

Il numero degli organismi direttamente o indirettamente elettivi si è continuamente esteso nel corso degli anni. E ormai appare assurda la pretesa dei partiti di gestire esclusivamente con proprio personale politico posti rispetto ai quali non dispongono né della competenza né della vocazione.

Mentre invece nella società esiste un serbatoio immenso di capacità tecniche e di energie morali, che potrebbero essere messe al servizio della cosa pubblica, ma che restano inutilizzate, sia perché rifiutano di esprimersi attraverso il canale dei partiti, sia perché l'occupazione dei posti da parte dei partiti impedisce loro di esprimersi.

Un dato particolarmente significativo e, nello stesso tempo, allarmante a questo proposito è quello relativo al costante declino del numero dei giovani che si iscrivono ai partiti, compresi quelli che hanno forti tradizioni rivoluzionarie.

L'esigenza di superare la presenza soffocante dei partiti in ogni settore della vita sociale coincide dunque con quella di lasciare spazio e responsabilità crescenti alle forze vive della società. Ciò non significa che si possa fare a meno dei partiti. Essi saranno ancora necessari per molto tempo come fattori di sintesi tra le istanze provenienti dalla società e di promozione delle iniziative politiche. Tuttavia il loro ruolo dovrà essere ridimensionato, sviluppando l'autonomia delle istituzioni rappresentative rispetto ai partiti, intensificando i legami tra elettori ed eletti secondo il modello della democrazia partecipativa, scegliendo i dirigenti degli enti pubblici e i funzionari in base al criterio della competenza e non alla logica della spartizione dei posti tra partiti, trasformando i partiti in organizzazioni aperte al contributo delle personalità indipendenti dei gruppi e dei movimenti sociali, i quali troveranno nel partito il necessario punto di incontro per definire il programma elettorale.

* * *

È quindi urgente avviare una trasformazione profonda dei modi tradizionali di fare politica che incida sui comportamenti attraverso la riforma delle istituzioni. Le condizioni storico-sociali per una trasformazione delle istituzioni che organizzano il consenso ed esprimono la volontà dei cittadini sono assicurate dallo sviluppo della rivoluzione scientifica e dal superamento delle profonde divisioni sociali dell'epoca delle lotte di classe. Sono maturate cioè le condizioni per una partecipazione autonoma, cosciente e responsabile di ogni cittadino alla gestione della cosa pubblica.

a) Ciò comporta, in primo luogo, una ristrutturazione degli enti locali che si fondi sull'attribuzione a comunità di dimensione umana di 100-150 mila abitanti (cioè i quartieri delle grandi città o raggruppamenti di piccole città) di poteri realmente decisionali (e non solo consultivi, come avviene ora) e di una effettiva autonomia impositiva, in modo da sostenere l'autonomia politica con quella fiscale.

Nelle cellule di base della società, cioè in un ambito controllabile e trasparente, sarebbe così possibile da parte di ogni cittadino mettere al servizio della collettività il proprio impegno personale a partecipare senza mediazioni (e quindi senza l'intrusione dei partiti) alla determinazione della linea politica delle istituzioni dove si svolge la sua vita quotidiana.

Questa è la prima condizione per creare amministrazioni locali stabili e autorevoli, capaci di far prevalere l'interesse generale sugli interessi particolari.

Ma occorre vigilare che la stabilità e l'autorevolezza delle amministrazioni non si attuino a scapito della democrazia. L'elezione diretta del sindaco, così come qualsiasi formula di tipo presidenziale nella formazione dell'esecutivo, permetterebbe di risolvere i problemi di efficienza e di stabilità dei comuni e, nello stesso tempo, di attribuire una maggiore indipendenza dai partiti alle amministrazioni locali. Ma il costo che si dovrebbe pagare sarebbe l'accentuazione del potere discrezionale del sindaco (il che rischierebbe di renderlo ancora più prigioniero degli interessi particolari) e la riduzione del grado di partecipazione e di controllo popolare sulle decisioni dei comuni. Mentre invece occorre riformare le istituzioni nella prospettiva di rendere il legame delle amministrazioni locali con la volontà popolare sempre più stretto e diretto.

b) La progressiva emancipazione delle comunità permetterebbe di creare le basi per far prevalere, attraverso organismi rappresentativi adeguatamente riformati, anche in seno alle collettività territoriali più ampie, la volontà generale sul corporativismo e sui privilegi di gruppi particolari di carattere politico o economico.

A questo proposito occorre sottolineare che con la riforma democratica della Comunità europea e con il trasferimento sul piano europeo del governo dell'economia e progressivamente anche del controllo della sicurezza, messi all'ordine del giorno dall'iniziativa costituente del Parlamento europeo, questa prospettiva si potrà consolidare.

Gli Europei ridiventeranno infatti responsabili degli aspetti strategici del proprio sviluppo economico e della propria sicurezza. Ciò significa che il processo democratico avrà la possibilità di riappropriarsi del controllo dei problemi dai quali dipende il destino dei cittadini, stimolando così l'emergere di sentimenti di solidarietà tra gli uomini indipendentemente dall'appartenenza di ceto, di classe o di partito con il conseguente contenimento delle spinte corporative.

c) L'organizzazione di un servizio civile obbligatorio, per i giovani di entrambi i sessi e aperto anche alle persone più anziane, consentirà di mettere al servizio della collettività, soprattutto delle comunità di base, ma anche dei paesi del Terzo mondo, l'attività gratuita di tutti i cittadini, scelta da ciascuno secondo la propria vocazione, per almeno un anno. Il servizio civile rappresenterà l'organo permanente per l'educazione al sentimento di solidarietà umana, allo spirito comunitario e al rispetto dei valori civili.

La qualità della vita politica migliorerà se ogni cittadino si impegnerà personalmente alla gestione degli affari pubblici. La rifondazione dello Stato deve partire da un nuovo atteggiamento del cittadino. Solo se muterà questo atteggiamento, lo Stato migliorerà.

La strada maestra per avviare concretamente la sperimentazione del servizio civile è quello dell'utilizzazione dei lavoratori in cassa integrazione per attività di utilità sociale, una tappa sulla via dell'istituzionalizzazione di questa funzione nel quadro della Agenzia del lavoro articolata su più livelli, da quello locale a quello europeo.

d) Il modo anarchico con il quale sono organizzate le elezioni in Italia fa sì che i partiti vivano in un clima di permanente competizione elettorale. Ciò fa prevalere le decisioni di carattere demagogico per conquistare facili consensi a scapito dell'esigenza di impostare programmi organici e di lungo respiro, capaci di affrontare i nodi irrisolti della politica del paese.

Una riforma del sistema elettorale dovrebbe avere lo scopo di regolare l'ordine di successione e i tempi dello svolgimento delle elezioni ai vari livelli, stabilendo in particolare che le elezioni a ogni livello di potere avvengano insieme e separatamente dagli altri livelli, che l'elezione degli organi del livello inferiore debba sempre precedere quella degli organi del livello superiore e che l'intero processo — dalla elezione degli organi del quartiere a quella degli organi della Comunità europea — si svolga in un tempo sufficientemente breve da consentirgli di conservare una fisionomia unitaria.

Le « elezioni a cascata », che configurano una forma di federalismo elettorale, consentono di dibattere i problemi del comune dopo aver dibattuto i problemi del quartiere, quelli della regione dopo aver dibattuto quelli della provincia e così via, in modo tale da partire dai problemi reali della vita quotidiana degli uomini e da stabilire via via tutte le compatibilità. Diventerebbe così possibile l'unificazione del momento della formazione della conoscenza e di quello della formazione della volontà politica, che

oggi sono separati, con la conseguenza che le decisioni politiche non aderiscono ai concreti bisogni degli uomini.

Nella prospettiva della riforma del sistema elettorale va anche presa in considerazione la necessità di abolire il voto di preferenza nelle elezioni per i livelli di governo superiori al quartiere o al piccolo comune, dove non esiste la possibilità di una conoscenza diretta e di un controllo efficace degli eletti da parte degli elettori. Il voto di preferenza negli enti territoriali di grandi dimensioni, che è un istituto sconosciuto nelle grandi democrazie del mondo occidentale, non costituisce un potere democratico supplementare offerto ai cittadini. Al contrario, esso rappresenta uno degli incentivi più forti alla corruzione. Poiché solo una minoranza esercita questo diritto, esso si trasforma in un fattore di disuguaglianza tra gli elettori e in uno strumento di potere nelle mani dei bosses *politici che manovrano le loro clientele. La disponibilità di grandi somme di denaro, reperite fuori dai canali del finanziamento pubblico (che sono, come è noto, largamente insufficienti al fabbisogno dei partiti), rappresenta la condizione dell'elezione dei candidati di tutti i partiti divisi in correnti. E la lotta per la conquista del voto di preferenza espone questi partiti alle manovre dei gruppi di potere che si combattono nella ricerca dei mezzi per accrescere i loro consensi. Ma è certo che anche in un partito senza correnti, come il PCI, il successo elettorale di un candidato costituisce un fattore di promozione nella carriera politica. L'abolizione del voto di preferenza permetterebbe quindi di far diminuire il costo delle campagne elettorali e gli incentivi a cercare in modo illegale i fondi per finanziarle e, nello stesso tempo, di rafforzare l'autorità dei partiti rispetto alle correnti.*

l. l.

(maggio 1983)

DA WILLIAMSBURG UNA LEZIONE PER GLI EUROPEI

Il Vertice economico di Williamsburg ha presentato una novità significativa in quanto la discussione si è concentrata in misura rilevante sui temi della sicurezza. In effetti il comunicato finale, dopo aver riaffermato la desiderabilità di un accordo negoziale per la limitazione degli armamenti, ribadisce l'accettazione da parte dei sette paesi più industrializzati del principio di un pieno dispiegamento dei missili americani sul teatro europeo entra il 1983 qualora le trattative avviate a Ginevra non raggiungessero risultati soddisfacenti. In questo modo la decisione sugli euromissili, che in ultima istanza concerne soltanto l'Italia e la Germania, viene adottata con gratuito zelo persino dal Giappone e dalla Francia, che della NATO non fanno parte: nel confronto di forza in atto fra le due superpotenze non rimane spazio per gli agnosticismi o i non-allineamenti.

Ma non è solo sul terreno dei problemi della sicurezza che l'Europa a Williamsburg ha dovuto subire passivamente le decisioni americane. A questo Vertice gli Stati europei presenti, e in particolare la Francia, si sono presentati con un robusto dossier di rilievi nei confronti dell'alleato americano. In primo luogo era in questione la dimensione del disavanzo americano (che dovrebbe raggiungere i 200 miliardi di dollari), che si è rivelata assai più elevata delle previsioni iniziali. In realtà questo allargamento del deficit di bilancio è la conseguenza inevitabile della strategia di politica economica americana che ha puntato sulla riduzione del prelievo, mentre al contempo la spesa era destinata ad aumentare, in particolare nel settore della difesa. Per finanziare il disavanzo senza alimentare una nuova esplosione delle tensioni inflazionistiche gli Stati Uniti hanno fatto ricorso in larga misura al mercato attraverso emissioni di titoli e questo fatto ha provocato, a giudizio del presidente francese Mitterrand, un inasprimento dei tassi di interesse che ha avuto conseguenze negative per l'insieme dei paesi industrializzati dell'Occidente.

Di fronte a queste contestazioni Reagan ha risposto rilevando che non esiste una correlazione stretta fra disavanzo e livello dei tassi di interesse. Quello che conta è, secondo Reagan, la quantità di risparmio disponibile e il modo in cui il disavanzo è finanziato. In buona sostanza: il disavanzo degli altri paesi è un flagello che deve essere combattuto, mentre quello americano non pone problemi perché gli elevati tassi di interesse attirano dal mercato europeo sulla piazza di New York i capitali che servono a riequilibrare i conti. In conseguenza, Reagan ha riaffermato a Williamsburg che di riduzione dei tassi di interesse non è neppure il caso di parlarne.

Il secondo punto su cui si concentravano le critiche degli europei riguardava l'andamento del dollaro. Un dollaro cedente sul mercato dei cambi provoca effetti negativi per le economie europee in quanto alimenta le tensioni all'interno dello SME. Ma ancor più gravi sono gli effetti dell'anomalo rafforzamento del dollaro, che pesa in particolare sulle economie più deboli rinfocolando l'inflazione attraverso l'aumento dei prezzi dei beni importati e in particolare delle materie prime e dei prodotti energe-

tici. Su questo terreno la posizione americana è che si possono limitare le fluttuazioni eccessive attraverso interventi coordinati delle Banche centrali sul mercato dei cambi; ma, nel lungo periodo, l'unica possibilità di mantenere stabili le parità consiste in un coordinamento delle politiche economiche nazionali per una crescita non inflazionistica. Non è quindi necessario, secondo Reagan, convocare una nuova Bretton Woods, come suggerito da Mitterrand: il problema attuale è se mai di cominciare a definire idee comuni in questo campo.

È in siffatta direzione che si è collocato l'ex-presidente francese Giscard d'Estaing, in due articoli pubblicati su « Le Monde » e, in Italia, su « Panorama ». Giscard propone come obiettivo un ritorno alle parità fisse attraverso un progressivo sviluppo del sistema attuale di tassi di cambio, che deve procedere lungo le linee seguenti: a) il rafforzamento del Sistema monetario europeo, grazie ad un'estensione dell'uso dello scudo, che dovrebbe assumere il ruolo di strumento monetario effettivo e di moneta di intervento sul mercato dei cambi; b) un sistema di « zone-obiettivo » fra lo scudo, il dollaro e lo yen, fondate su margini di oscillazione più ampi, ridotti progressivamente man mano che sul mercato i tassi di cambio si stabilizzano; c) interventi coordinati sul mercato dei cambi da parte delle Banche centrali.

Il modello disegnato da Giscard si fonda quindi su un sistema monetario multipolare, con stabilità dei cambi all'interno di ciascuna area monetaria e una flessibilità concordata fra le aree. E l'approccio proposto è di tipo molto pragmatico, in quanto si tratta di avvicinarsi gradualmente all'obiettivo finale: la nuova Bretton Woods deve rappresentare la conclusione, e non l'inizio del processo.

Anche su questo terreno gli europei non hanno ottenuto nulla, e in particolare il presidente Mitterrand si è dovuto accontentare di una semplice promessa di una futura conferenza monetaria, una volta realizzate le condizioni necessarie. Ma è chiaro che gli americani non hanno nessuna intenzione di dar vita ad un sistema monetario internazionale che non abbia come punto di riferimento il dollaro, riconoscendo così un ruolo paritario allo scudo e allo yen. Questo sviluppo presuppone d'altra parte un rafforzamento dello SME che è legato a decisioni di competenza esclusiva dei paesi europei. Hanno quindi buon gioco gli americani a rispondere agli europei di non avanzare troppe pretese, visto che non sono neppure capaci di fare ciò che dipende solo dalla loro buona volontà.

E al danno hanno voluto aggiungere anche le beffe, in quanto dichiarazioni ufficiose del Segretario al tesoro Regan su presumibili ulteriori aumenti dei tassi di interesse americani hanno trascinato, proprio nei giorni seguenti il Vertice, un ulteriore drammatico rafforzamento del dollaro. Ma anche questa lezione può essere utile, se gli europei la vorranno capire: la via della salvezza non può partire da Williamsburg, ma dipende esclusivamente dalla capacità degli europei di riconquistare l'indipendenza attraverso l'unità. Il tempo utile per raggiungere questo obiettivo si sta consumando: come ammoniva Einaudi, è imperativo conseguire l'unità prima « che i fattori avversi agli ideali di libertà non acquistino inopinatamente forza sufficiente ad impedire la unione, facendo cadere gli uni nell'orbita nord-americana e gli altri in quella russa ».

a. m.

(giugno 1983)

I documenti

IL MFE PER IL GOVERNO SOVRANNAZIONALE DELLE RISORSE MARINE *

Il 10 dicembre 1982 a Montego Bay (Giamaica) è stata sottoscritta dai primi 119 paesi, in prevalenza del Terzo mondo, la « Convenzione sul diritto del mare », dopo più di un decennio di negoziati condotti all'interno dell'ONU.

Si apre ora una difficile fase di lotta perché la Convenzione potrà entrare in vigore solo se sarà ratificata da almeno sessanta Stati e vi è una netta opposizione da parte di Stati Uniti e Regno Unito, che non vogliono rinunciare ai loro privilegi. Il MFE chiede che tutti gli Stati ratifichino la Convenzione e, in particolare, denuncia quegli Stati membri della Comunità, come il Regno Unito, l'Italia e la Repubblica Federale Tedesca, che non l'hanno ancora sottoscritta ignorando l'invito del Parlamento europeo a sostenere una iniziativa « che può determinare il futuro della umanità ».

La caratteristica fondamentale di questa Convenzione, e che la differenzia dai tradizionali trattati di diritto internazionale, è l'istituzione di una « Autorità » che dovrebbe gestire nell'interesse dell'umanità intera tutte le ricchezze contenute nella Zona (i fondi marini e i loro sottosuoli situati al di là delle giurisdizioni nazionali). Queste ingenti ricchezze minerarie (manganese, nichel, rame e cobalto) e biologiche vengono dichiarate « patrimonio comune dell'umanità ».

(*) Documento presentato da G. Montani e approvato dalla Direzione nazionale MFE il 29 gennaio 1983 a Milano.

L'Autorità internazionale, per i suoi poteri e le sue competenze, rappresenta il primo organismo della pianificazione sovrannazionale delle risorse economiche dell'umanità. Essa può estrarre direttamente le risorse dalla Zona grazie alla istituzione di una propria « Impresa »; autorizza e controlla l'attività delle altre imprese multinazionali che hanno intenzione di sfruttare la Zona; può imporre appropriate misure per la protezione e la salvaguardia dell'ambiente marino; facilita il trasferimento di tecnologie avanzate dai paesi industrializzati a quelli del Terzo mondo; controlla la produzione mondiale delle materie prime, ne stabilizza i prezzi ed ha potere di imposizione fiscale; ha una propria capacità di bilancio; può raccogliere fondi sul mercato internazionale; ha come scopo specifico quello di impiegare le proprie risorse per facilitare lo sviluppo dei paesi del Terzo mondo.

Il tentativo di dar vita a questa Autorità internazionale mostra quanto ormai sia necessario affrontare i grandi problemi mondiali con istituzioni sovrannazionali. Anche se questa Autorità ha per il momento competenze limitate alla gestione delle risorse economiche della Zona, non è impensabile una estensione dei suoi poteri affinché essa possa gestire un efficace piano mondiale per lo sviluppo del Terzo mondo. Sarebbe questa una iniziativa decisiva per dare inizio al dialogo Nord-Sud ed avviare il superamento della politica dei blocchi contrapposti.

Non si deve, tuttavia, sopravvalutare il risultato ottenuto con la Convenzione. È necessario rilevare, a questo proposito, che la soluzione proposta dall'ONU per gestire l'unica zona della Terra ancora non soggetta alla sovranità degli Stati presenta numerose analogie con le prime proposte istituzionali avanzate per affrontare i problemi dell'integrazione europea. Anche la CECA prevedeva un esecutivo, denominato Alta autorità, per la gestione sovrannazionale dell'industria europea del carbone e dell'acciaio. Ed anche la CECA era stata istituita nel 1951 come soluzione parziale al problema dell'unità europea, in mancanza della volontà, da parte degli Stati europei, di dar vita ad un vero governo democratico della Comunità. Ma, a differenza della CECA, la Convenzione sul diritto del mare non sancisce l'avvio di un processo di distensione duratura fra tutti i popoli della Terra. Le prime istituzioni comunitarie si sono edificate sulle solide fondamenta della riconciliazione franco-tedesca, nucleo essenziale della generale pacificazione europea del dopoguerra. A livello mondiale, nessuna forma effettiva di solidarietà è ancora visibile e non è dunque pensabile la messa in atto di una forma efficace di cooperazione sovrannazionale in presenza di un mondo dominato dalla logica dei

blocchi militari contrapposti, impegnati in una incessante corsa al riarmo nucleare e insensibili alle esigenze di libertà e di eguaglianza dei popoli più deboli.

Per questo, i federalisti europei fanno appello a tutte le forze progressiste e pacifiste che, ad Ovest come all'Est, al Nord come al Sud, si battono per la costruzione di un nuovo ordine democratico internazionale, affinché: 1) prendano coscienza che la forma embrionale di pianificazione sovrannazionale appena creata dall'ONU può consolidarsi e dare inizio al lungo cammino verso un vero e proprio governo democratico mondiale solo a patto che si sviluppi una lotta parallela per la creazione delle prime federazioni continentali, senza le quali è impossibile dar vita ad una effettiva unità mondiale, capace di garantire pacificamente il rispetto del diritto internazionale. La cooperazione fra Stati sarà precaria ed inefficace sino a che essi non rinunceranno a far valere i propri interessi con le armi; 2) si impegnino, prima, a far ratificare dai rispettivi governi l'attuale Convenzione sul diritto del mare e si battano, poi, per una democratizzazione dell'Autorità, perché il suo funzionamento verrebbe inevitabilmente bloccato dagli Stati sottorappresentati. L'attuale procedura decisionale è infatti fondata sul principio: « un voto per ogni Stato ». È assurdo porre sullo stesso piano Stati Uniti e Seychelles. Bisogna cominciare ad introdurre a livello mondiale delle procedure democratiche, sulla strada intrapresa dalla Comunità europea. Il voto ponderato è il primo e più semplice passo in questa direzione; 3) prendano atto, in Europa, della loro particolare responsabilità. Un'Europa unita, con un proprio governo, una propria moneta ed una difesa autonoma svolgerebbe una funzione essenziale nel promuovere la distensione, superando nei fatti il sistema bipolare e promuovendo una politica estera che renda inutili i blocchi militari. L'Europa avrebbe inoltre interesse a rilanciare il dialogo Nord-Sud, rafforzando la cooperazione euro-africana (già abbozzata con la Convenzione di Lomé), anche allo scopo di favorire l'unità politica degli Stati africani. La lotta per il potenziamento dell'Autorità internazionale, al fine di renderla effettivamente capace di gestire un piano mondiale di sviluppo, costituirebbe un obiettivo ed un interesse comune all'Europa ed ai paesi del Terzo mondo.

Un particolare appello deve poi essere rivolto agli organi di stampa e di informazione. Praticamente nessuno ha fatto conoscere all'opinione pubblica questi importanti sviluppi sovrannazionali dell'ONU. La censura è il principale alleato della conservazione. È sufficiente così che i governi e tutte le forze contrarie alla costruzione di un nuovo ordine democratico internazionale tacciano, per impedire che emerga una alternativa reale al governo mondiale delle superpotenze.

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.

(*) 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.

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 sovrannazionale.

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 leaders 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 insegni.*

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 intravvedere 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 tendenza 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 compromesso. 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, significherebbe 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 sovrannazionale 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 sovrannazionale, 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 i 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 intergovernativi 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 graduali, 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.

I DOCUMENTI APPROVATI DALLA SECONDA CONFERENZA DELLA FORZA FEDERALISTA *

Il processo dell'emancipazione umana che, pur attraverso tragiche convulsioni, è tumultuosamente avanzato negli ultimi due secoli, sembra essersi arrestato. Le forze del cambiamento arretrano, e, dove sono al potere, gestiscono la conservazione. S'accresce l'influenza del potere militare su quello civile. Lo sviluppo economico, nei paesi industrializzati sia dell'est che dell'ovest, è bloccato; nei paesi più arretrati il ristagno allontana le prospettive di una vita più giusta, e sembra rendere endemiche le piaghe della fame e dell'analfabetismo. Tutti i modelli dell'organizzazione politica ed economica sono in crisi: dal liberalismo internazionale al keynesianesimo, dal *welfare state* al socialismo reale. La suggestione di vieti rimedi del passato si diffonde. Riacquistano credito, ma questa volta nella dimensione del pianeta, le farneticazioni sulla « crisi della ragione » che già accompagnarono, in Europa, l'agonia del sistema europeo degli Stati.

Eppure la scienza sta trovando la via per liberare e utilizzare l'energia racchiusa nell'atomo, per mutare a vantaggio dell'uomo i caratteri genetici di animali e piante, per conquistare e non solo esplorare lo spazio, per rendere il sapere accessibile a tutti; in altri termini, sta per porre l'uomo in condizione di dominare la natura e non più di subirla.

La politica non ha tenuto il passo. Gli uomini non sono stati capaci di adeguare lo Stato e le relazioni internazionali ai progressi della scienza, e di fornire in tal modo la garanzia che essi saranno utilizzati per promuovere l'emancipazione della specie umana e non la sua distruzione. Così, la divisione del mondo in Stati sovrani trasforma le acquisizioni della scienza in terrificanti strumenti di morte, al punto di far incombere sull'umanità la minaccia dell'olocausto nucleare.

Se il mondo fosse anche politicamente uno, come auspicava già Dante, sarebbe possibile sottrarre agli Stati la « selvaggia libertà » di farsi giustizia da sé stessi e le loro relazioni sarebbero subordinate a un diritto universale. Un piano mondiale per una razionale e giusta utilizzazione delle risorse verrebbe realizzato per offrire a tutti gli uomini eguali opportunità di costruire variamente e liberamente la propria umanità. Le frontiere della lotta contro il determinismo politico e sociale si dislocherebbero su fronti più avanzati contro i residui perversi del determinismo naturale e per dar vita a cellule di vita comunitaria adeguate alla piena e libera espressione di tutte le virtualità razionali dell'uomo.

Si tratta pertanto di realizzare l'unità politica del genere umano perché è solo in questa prospettiva che può riaccendersi il processo di innovazione politica e sociale. Ciò fonda l'attualità del federalismo, che è la cultura dell'unificazione democratica di tutte le libere nazioni della Terra.

Non è possibile affermare questa cultura senza una radicale trasformazione dell'educazione. La scuola è la sede privilegiata del dibattito sulle idee e sulla preparazione dell'avvenire. È nella scuola che va radicata nel giovane la consapevolezza che, in un ordinamento federale, il cosmopolitismo non si disgiunge dalla coscienza di appartenere al quartiere, alla città, alla regione, alla nazione, perché la democrazia internazionale avrà un contenuto reale soltanto se costituirà la grande cornice entro la quale gli uomini riacquisteranno la capacità di autogovernarsi negli ambiti territoriali nei quali si manifesta la solidarietà. È nella scuola che si combatte il mito della naturalità ed esclusività della nazione, che così nefasti riverberi ha prodotto sulla conoscenza storica. È nella scuola, infine, che si può porre rimedio alla maledizione che discende da Babele, e ridare all'umanità una lingua universale.

Ma si afferma il federalismo anche e soprattutto traducendolo, ove già storicamente possibile, in istituzioni che possano offrirsi domani a modello per l'intero genere umano. In Europa occidentale, la crisi dello Stato nazionale ci offre questa possibilità di por-

(*) La seconda Conferenza organizzativa nazionale della forza federalista si è svolta a Firenze-Montecatini il 23 e 24 aprile 1983. La relazione generale dal titolo « La cultura federalista al servizio dell'Europa, della pace e del progresso sociale: il compito della forza federalista » è stata tenuta da M. Albertini. Le relazioni introduttive ai lavori delle cinque Commissioni sono state tenute da U. Serafini, presidente dell'AICCE (Il federalismo e la pace), da L. Venturelli, segretario dell'AEDE (Il federalismo e lo sviluppo), da G. Martini, segretario dell'AICCE (La riforma istituzionale della Comunità), da F. Giglio, presidente dell'AEDE (Innovazioni socio-politico-educative e ruolo della scuola nel processo unitario europeo), da F. Gozzano, dell'ASE (Una stampa al servizio della democrazia europea).

tata storica: trasformare la Comunità in un vero e proprio Stato federale e realizzare all'interno di ogni Stato membro, sulle ceneri del modello giacobino, il modello federale. Per questo occorre sostenere con tutte le energie la lotta che il Parlamento europeo ha intrapreso per la riforma istituzionale della Comunità.

Non è possibile far fronte a questo compito sul versante dell'educazione e su quello della lotta per le istituzioni federali europee senza l'unità di tutti i federalisti. Con questa consapevolezza, la forza federalista d'Italia, nelle sue diverse articolazioni, si impegna:

1) a sostenere e diffondere la cultura federalista in tutte le sue molteplici espressioni attraverso: a) il recupero degli aspetti federalistici della cultura universale, messi in ombra o fraintesi dalla cultura giacobina (da Dante a Kant, da Althusius a Proudhon, da Cattaneo a Einaudi, da Robbins a Einstein, etc.); b) l'organizzazione comune di convegni, stages, seminari, sulla cultura del federalismo; c) la diffusione della stampa federalista (libri, riviste, periodici); d) la mobilitazione comune a sostegno della Giornata europea della scuola; e) la mobilitazione comune sul terreno del reclutamento e della formazione dei quadri;

2) a condurre un'azione comune nei confronti delle forze politiche, sociali e culturali, del governo, dei poteri locali, della stampa per vincere la congiura del silenzio che ancor oggi circonda l'iniziativa del Parlamento europeo, per preparare il terreno a un'efficace campagna elettorale europea nell'ottantaquattro e per aprire la strada alla ratifica del Trattato-costituzione nel nostro Paese;

3) a promuovere la crescita organizzativa di tutte le sue associazioni. Così in una città in cui esista una sezione del MFE, questa dovrà operare per fondare un gruppo AEDE, per promuovere l'adesione dei poteri locali all'AICCE, etc. e viceversa;

4) a mobilitare congiuntamente l'opinione pubblica, e in particolare quella giovanile, in vista di azioni spettacolari come la « Azione frontiere »;

5) a portare alla base lo spirito e i contenuti di questa Conferenza con l'organizzazione di analoghe occasioni di incontro (es.: Conferenza della forza federalista meridionale, conferenze regionali, locali, etc.);

6) a proporre alle rispettive organizzazioni degli altri paesi della Comunità, nel rispetto della loro autonomia, questo modello italiano di stretta unione tra tutti i federalisti delle diverse associazioni.

Nel breve periodo, in vista della battaglia che si annunzia perché la riforma istituzionale della Comunità divenga la posta

in gioco cruciale dell'elezione europea dell'ottantaquattro, la forza federalista si impegna: 1) a promuovere una partecipazione di massa ai XV Stati generali dei poteri locali, che si terranno a Torino nell'aprile dell'ottantaquattro con la parola d'ordine del governo europeo; 2) a offrire l'indispensabile sostegno organizzativo all'iniziativa del Movimento europeo che mira a convocare all'inizio dell'ottantaquattro un « Congresso del popolo europeo » a Bruxelles per rivendicare il compimento costituzionale e democratico della Comunità. Questo sostegno dovrà manifestarsi anche nelle articolazioni nazionale, regionale e locale dell'iniziativa; 3) a dar vita nel più breve tempo possibile a un periodico comune, che esprima visibilmente l'unità nella diversità della forza federalista in Italia. Questo periodico dovrebbe diffondere le parole d'ordine comuni a tutti i federalisti d'Italia, offrire una tribuna al dibattito delle idee che ferve in seno alle diverse associazioni, e informare tutti i federalisti delle esperienze condotte a tutti i livelli dalle diverse organizzazioni.

* * *

La seconda Conferenza nazionale della forza federalista — sentiti gli approfondimenti e gli apporti specifici delle cinque Commissioni di lavoro; — rilevata la necessità di promuovere e sperimentare forme di intesa, di confronto, di coordinamento e di iniziativa unitaria anche a carattere organizzativo, pur nel pieno rispetto dell'autonomia di ciascuna componente della forza federalista auspica che venga costituita una « Consulta nazionale », articolata in « Consulte regionali » della forza federalista.

Direttore responsabile Mario Albertini - Editrice Libera Associazione Il Federalista - Autorizzazione Tribunale di Milano n. 4917 del 25-3-1959 Tipografia Popolare - Pavia - Spedizione in abb. post. - Gruppo IV (70%).