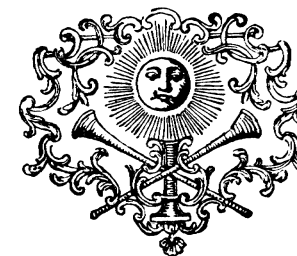


IL FEDERALISTA

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



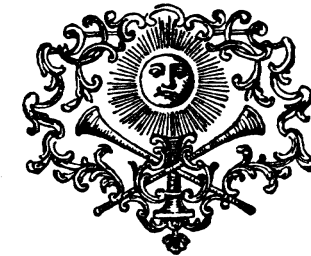
ANNO XVII, FASCICOLO 1, MARZO 1975

IL FEDERALISTA

rivista di politica

Direttore: Mario Albertini

Il Federalista è l'organo di 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'U.E.F., ha ripreso le sue pubblicazioni in lingua italiana. *Il Federalista* vive grazie ai suoi abbonati. Al termine di ogni annata pubblica il bilancio.



Quattro numeri all'anno

Abbonamento per i paesi europei lire 5000. — Abbonamento sostenitore lire 10000. — Abbonamento per i paesi extra-europei lire 15000.

Direzione, redazione e amministrazione: Corso Cavour, 16 - 27100 Pavia
c.c.p. n. 3/38688. *Redattore capo:* Elio Cannillo

INDICE

Prime valutazioni del Movimento federalista europeo sull'Unione europea pag. 1

LUCIO LEVI, *La crisi dello Stato nazionale e il problema dell'unificazione europea nell'epoca delle guerre mondiali* » 4

FRANCESCO ROSSOLILLO, *L'idea di nazione* » 35

I FATTI E LE IDEE

Democrazia e dittatura in Portogallo (d. v.) » 44

Il Vertice di Dublino (a.p.s.) » 48

La conferenza sull'emigrazione (d. v.) » 49

I PROBLEMI DELL'AZIONE

Lettera europea n. 1 » 55

I LIBRI

BENJAMIN J. COHEN, *The Question of Imperialism. The Political Economy of Dominance and Dependence* (g. m.) » 59

I DOCUMENTI

Progetto di convenzione sull'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale diretto » 65

Risoluzioni approvate dal Comitato federale dell'U.E.F. il 18-19 gennaio 1975 » 72

Prime valutazioni del Movimento federalista europeo sull'Unione europea

1. - Come è noto, il Vertice di Parigi ha deciso finalmente di avviare la procedura per giungere all'elezione del Parlamento europeo, ed ha ribadito l'obiettivo dell'Unione europea affidando al primo ministro belga Leo Tindemans il compito di redigere un rapporto di sintesi al riguardo, dopo aver esaminato i rapporti delle istituzioni della Comunità, e dopo aver ascoltato i governi nazionali e gli ambienti rappresentativi della opinione pubblica. Tutto ciò costituisce, per l'unità europea, una occasione eccezionale. Da quando esistono, in Europa e nel mondo, Stati nazionali, non sono mai state prese decisioni di questo genere. Nella stessa storia dell'integrazione europea solo le decisioni del 1951 con le quali si stabilì di costruire l'esercito europeo e la Comunità democratica europea, sono paragonabili alle decisioni prese dal Vertice di Parigi.

2. - Non ci si può certo aspettare che i governi nazionali prendano di nuovo decisioni di questo genere se quelle prese a Parigi non avranno seguito. E non ci si può certo aspettare che i governi nazionali riusciranno a portarle a compimento, dando vita ad una Unione europea basata sul suffragio diretto dei cittadini, se le forze politiche e sociali non si impegneranno a fondo. Per mobilitarle è necessario pensare sin da ora quali siano i difetti della Comunità che le hanno impedito di assicurare l'unità dell'Europa, e quali caratteristiche debba avere l'Unione per non ricascare negli errori del passato.

3. - Grosso modo, l'Europa comunitaria è già una confederazione, molto organizzata nel campo economico, poco o niente in quello politico. Di fronte alle realtà di oggi, ciò che importa è che tanto nell'uno quanto nell'altro campo essa non dispone

che della debole volontà politica che può manifestarsi in una confederazione e che questa volontà si è rivelata insufficiente per: a) gestire in maniera efficace l'unione doganale ed agricola, b) fare avanzare la costruzione dell'Europa (fallimento dell'unione monetaria, ecc.), c) affrontare sin da ora, nell'unità, i problemi posti dalla crisi del sistema monetario internazionale, del mercato mondiale e dell'equilibrio internazionale che aveva consentito l'avvio e lo sviluppo dell'integrazione, per evitare che l'Europa si indebolisca e si spenga.

4. - *Questi due ordini di problemi (costruzione dell'Europa, confronto con la realtà) che erano separabili, entro certi limiti, nel passato, non lo sono più oggi. Essi si pongono, ormai, come due parti di una sola realtà: la politica interna ed estera dell'Europa. E ciò mette in luce ancora più nettamente la necessità di una volontà politica europea più forte di quella che si è manifestata nel passato, soprattutto quando si tratta di collaborare con gli altri paesi e con le grandi potenze alla soluzione dei problemi di dimensione regionale o mondiale. L'essenziale sta in ciò: i mezzi per sprigionare questa volontà politica.*

5. - *Questa volontà non può essere che quella delle forze reali dell'Europa: i cittadini, i partiti, i sindacati. E' evidente che la capacità d'azione dei dirigenti europei non può fondarsi che su questa volontà. Il problema dell'Unione è dunque quello dei mezzi istituzionali per stabilire la prima relazione fra base europea e vertice europeo. La difficoltà sta nel passato nazionale, nell'organizzazione nazionale di queste forze, e nel fatto che la prima elezione europea non sarà che il primo passo sulla via della loro organizzazione e della loro trasformazione europea.*

6. - *Bisogna dunque concepire questi mezzi istituzionali come il punto di partenza di una vita politica europea, e più precisamente come il mezzo per permettere l'espansione nel quadro europeo delle diverse vite politiche nazionali, senza brusche soluzioni di continuità. Di qui la necessità di prevedere ancora, ma questa volta con riferimento alle forze politiche e non solo alle forze economiche, un punto di partenza, un periodo transitorio, un punto d'arrivo. Di qui la possibilità di congiungere il passato con l'avvenire, e di rendere possibile la più ampia partecipazione di tutti alla fase finale della costruzione dell'Europa. Con questo orientamento l'Unione potrebbe essere presentata sia come il primo atto della vita politica europea, sia come l'appello agli*

Europei, ai giovani, agli operai, ecc., per svilupparla, in modo che l'occasione europea sia sfruttata per adattare la concezione dello Stato alla nuova società.

7. - *Per avviare una vita politica europea è necessario un esecutivo europeo a formazione europea. Per evitare brusche soluzioni di continuità fra vita politica europea e vite politiche nazionali, è necessario che questo esecutivo non superi il minimo indispensabile, e che sia equilibrato da un'istanza europea a formazione nazionale.*

Per questa ragione si potrebbe prevedere un esecutivo provvisorio di tipo svizzero, ma con un intervento più ampio (rispetto a quello del Senato degli Stati Uniti nei confronti del presidente, ecc.) del Consiglio dei ministri della Comunità, che potrebbe sostenere nel periodo transitorio il ruolo di Camera alta.

Si tratterebbe, in fondo, di utilizzare le Comunità così come sono, di trasformare la Commissione in una istanza europea grazie al Parlamento eletto (in modo da consentire un vero compromesso tra la volontà europea e quella delle nazioni), e di affrontare con molto pragmatismo la questione delle competenze, fatta salva la necessità di realizzare, entro un termine stabilito, l'unione monetaria e l'unione militare.

8. - *Tutto ciò deve essere valutato dal punto di vista dell'accettabilità, che non riguarda soltanto i governi, ma anche i Parlamenti nazionali, e quindi i partiti e l'opinione pubblica. A questo riguardo, la riduzione al minimo del punto di partenza, e di conseguenza la possibilità data a tutte le forze europee di non subire un'Europa già fatta, ma di contribuire alla costruzione del suo assetto definitivo, potrebbe costituire un elemento molto positivo.*

9. - *Per sviluppare queste idee bisognerebbe approfondire l'articolazione del punto di partenza, studiare il carattere del periodo transitorio con il ricorso più ampio possibile al pragmatismo (nel senso dell'esperienza costituzionale anglo-sassone), e di precisare, sotto il profilo dei valori, il punto d'arrivo grazie ad una dichiarazione dei diritti che tenga conto non solo della loro dimensione sociale, ma anche della loro dimensione comunitaria. (La forma di questa dichiarazione non costituisce un problema perché ciò che figura come dichiarazione dei diritti nelle Costituzioni degli Stati, figura come dichiarazione di intenzioni nei preamboli di molti Trattati, e in particolare in quelli di Roma). Per quanto lo riguarda, il M.F.E. si impegna a continuare questo lavoro di approfondimento.*

La crisi dello Stato nazionale e il problema dell'unificazione europea nell'epoca delle guerre mondiali

LUCIO LEVI

L'affermazione contemporanea della democrazia e del federalismo.

L'unità europea è l'ideale antichissimo dei più grandi spiriti europei da Dante a Kant. Nella sua versione moderna si collega ai problemi posti dalla rivoluzione francese e non risolti dalla rivoluzione russa, cioè dall'affermazione dei principi della libertà, della democrazia e del socialismo, i quali trasformarono la struttura interna degli Stati, mentre il popolo e i lavoratori continuano a essere esclusi dal controllo delle relazioni internazionali, che rimasero il terreno dei rapporti di forza, ma in una situazione di crescente anarchia internazionale.

L'idea dell'unità europea si viene così precisando progressivamente nella formula federalistica degli Stati Uniti d'Europa, la sola formula politica che permetta di instaurare relazioni pacifiche tra le nazioni e di garantirne nello stesso tempo l'autonomia, subordinandole a un potere superiore, ma limitato, in grado di assicurare la partecipazione democratica a livello supranazionale e il controllo popolare delle relazioni tra gli Stati.

Con la rivoluzione francese, cioè con l'affermazione del principio democratico, si affermò, come già con la rivoluzione americana, l'esigenza di subordinare al controllo popolare anche le relazioni internazionali.

La rivoluzione americana, portando al potere per la prima volta nella storia moderna dei governi a base interamente democratica, rivelò che il problema della coesistenza pacifica di Stati vicini e indipendenti non era automaticamente risolto dal fatto che il governo si fondava sulla partecipazione democratica e sul controllo popolare. Ma, per le ex-colonie nord-americane, che non avevano una lunga storia come Stati indipendenti e sovrani, fu relativamente facile superare la divisione politica attraverso la

federazione, la quale, realizzando il primo esempio di un governo democratico supranazionale e il modello del governo della società delle nazioni, ristabilì in una nuova forma l'organizzazione politica unitaria, che il sistema imperiale britannico aveva mantenuto fino alla guerra d'indipendenza e che la confederazione non era stata in grado di garantire.

Invece il sistema europeo era sempre stato governato dal principio dell'equilibrio tra Stati indipendenti e sovrani, che implicava l'accordo su un solo punto, come scrive Dehio, « evitare l'unificazione dell'Occidente sotto l'egemonia di uno di loro » (1).

L'Europa si trovava dunque, e si trova tuttora, di fronte all'ostacolo gigantesco di superare la divisione in Stati storicamente consolidati, che, fino al 1945, hanno svolto il ruolo di protagonisti della storia mondiale. D'altra parte le forti tensioni internazionali hanno sviluppato strutture statuali chiuse, accentrate, autoritarie e con accentuati caratteri militaristici, in contrasto con le aspirazioni di autogoverno delle comunità locali che erano emerse nella rivoluzione francese, in particolare nella corrente girondina.

In Europa una corrente federalistica si è manifestata contemporaneamente all'affermazione del principio della sovranità nazionale durante la rivoluzione francese e si è mantenuta viva nel corso del XIX e del XX secolo. Si trova per la prima volta l'ideale federalistico nella componente cosmopolitica della rivoluzione francese, nell'opera di Kant e nell'utopia europea di Saint-Simon. Lo si ritrova nei programmi delle associazioni pacifistiche, nelle risoluzioni dei congressi della pace e dei congressi dei giuristi della fine del secolo scorso, negli scritti di Cattaneo, Frantz, Mazzini e Proudhon. Ed è presente in modo persistente e consistente, sia pure con le eclissi determinate dalle vicende storiche, in seno alle correnti liberale, democratica e socialista, che hanno dominato la storia del XIX secolo, a testimoniare la consapevolezza che i valori di cui tali correnti erano portatrici non possono essere limitati a un solo paese senza degenerare.

Ad ogni modo si trattava di un'esigenza ideale, cui non corrispondevano ancora nella realtà storica condizioni adatte a tradurla in azione politica. Tuttavia la sua radice era profonda. La ragione impedisce di pensare i valori liberali, democratici e socialisti, che nel secolo scorso hanno affermato nuovi modelli

(1) L. DEHIO, *La Germania e la politica mondiale del XX secolo* (1955), trad. it. Milano, 1962, p. 111.

di convivenza politica, che però si sono realizzati in modo parziale e precario all'interno degli Stati nazionali, come limitati al solo spazio nazionale. D'altra parte l'estensione di tali valori sul terreno europeo, per aprire la strada alla loro affermazione universale, non è possibile senza impiegare strutture politiche federali (2).

La crisi dello Stato nazionale.

I limiti dello Stato nazionale, che all'inizio potevano essere percepiti solo nell'orizzonte teorico federalistico, cioè sulla base della negazione della pretesa dell'ideologia dominante di presentare le istituzioni nazionali come l'unica forma legittima di organizzazione politica dell'umanità, con il pieno sviluppo e la generalizzazione del principio nazionale, divennero limiti pratici della stessa azione politica degli Stati nazionali e delle forze che li sostenevano, derivanti dalla crescente contraddittorietà tra questa formula politica e le tendenze di fondo del corso storico.

Il concetto di crisi dello Stato nazionale mette in luce l'incompatibilità tra la struttura e le dimensioni di questo tipo di Stato e lo sviluppo delle forze produttive da una parte e l'equilibrio internazionale dall'altra. Questo concetto costituisce una chiave insostituibile per comprendere il mondo attuale e offre una prospettiva indispensabile per identificare il senso della storia contemporanea (3).

L'incompatibilità tra Stato nazionale e sviluppo delle forze produttive.

L'evoluzione del modo di produrre con il capitalismo e la rivoluzione industriale, mentre ha determinato l'unificazione dei

(2) Cfr. M. ALBERTINI, « Le radici storiche e culturali del federalismo europeo » in M. ALBERTINI, A. CHITI-BATELLI, G. PETRILLI, *Storia del federalismo europeo*, Torino, 1973, pp. 43-90.

(3) Il concetto di crisi dello Stato nazionale occupa nella teoria federalista il posto centrale che ha nella teoria socialista e comunista il concetto di crisi del capitalismo. Fino alla seconda guerra mondiale esso costituisce l'orizzonte teorico nell'ambito del quale è possibile formulare un giudizio storico radicale sulla crisi dell'Europa e soltanto a partire dalla Resistenza e dal crollo del sistema europeo delle potenze diventa il fondamento dell'autonomia teorico-pratica di una nuova corrente politica organizzata, che si esprime nei movimenti federalistici.

comportamenti umani negli spazi di dimensioni nazionali, creando la base materiale degli Stati nazionali, ha sviluppato incessantemente le relazioni tra le singole società nelle quali è diviso il genere umano, creando un mercato mondiale.

Questo processo di integrazione dell'attività umana su spazi sempre più vasti è alla base della crisi dello Stato nazionale e del sistema europeo delle potenze.

Fin dal 1883, Seeley, osservando come lo sviluppo della rivoluzione industriale favorisse la tendenza a moltiplicare e a intensificare le relazioni sociali, a unificarle in aree sempre più vaste e a creare così le basi materiali dell'organizzazione dello Stato su spazi di dimensioni continentali, formulò questa profezia: nel giro di mezzo secolo « la Russia e gli Stati Uniti supereranno in potenza quelli che ora chiamiamo grandi Stati, come i grandi Stati territoriali del secolo XVI erano superiori a Firenze » (4).

Nei tre decenni che precedettero lo scoppio della prima guerra mondiale l'espansione industriale aveva ricevuto una forte spinta dalla concentrazione del capitale (passaggio dal capitalismo concorrenziale al capitalismo oligopolistico), dalla applicazione di nuove tecnologie (linea di produzione e nastro trasportatore) e dall'introduzione dei metodi della produzione di massa.

Lo sviluppo delle forze produttive premeva nel senso dell'allargamento dei rapporti di produzione e di scambio, mentre la base materiale degli Stati europei stava diventando insufficiente rispetto alle possibilità di sviluppo della moderna società industriale. La causa della crisi dello Stato nazionale è dunque la crescente contraddizione, che comincia a profilarsi già verso la fine del XIX secolo, tra la tendenza delle forze produttive a uscire dagli argini degli Stati nazionali e a organizzarsi su spazi più vasti e le dimensioni nazionali del potere politico. Tale tendenza mentre non incontrava ostacoli negli sterminati spazi dell'Impero degli Zar e degli Stati Uniti, era frenata dalla divisione politica dell'Europa e dall'antagonismo tra gli Stati nazionali, che si opponevano alla formazione di una società, di un'economia e di un potere politico a livello europeo, che permettesse agli Europei di competere con le potenze di dimensioni continentali e di continuare a svolgere un ruolo mondiale. Tuttavia tale tendenza, aggravando le tensioni tra gli Stati del sistema europeo e spingendoli a cercare lo « spazio vitale » al di là delle loro frontiere, condannava la formula politica dello Stato nazionale a una fatale decadenza storica.

(4) J. R. SEELEY, *L'espansione dell'Inghilterra* (1883), trad. it. Bari, 1928, p. 259.

L'incompatibilità tra Stato nazionale ed equilibrio internazionale.

Finché in Europa dominò la formula politica dello Stato assoluto, i rapporti internazionali furono rapporti di re e di principi, dai quali i popoli erano esclusi. L'aristocrazia formava una comune società europea, cui corrispondevano degli obblighi derivanti dall'unità morale del mondo cristiano e dal riconoscimento delle norme del cosiddetto « diritto europeo », che aveva lo scopo di mantenere l'equilibrio di potere tra gli Stati. Anche le relazioni tra individui di nazionalità diversa erano improntate della convinzione di appartenere a una comune società europea, nella quale gli elementi di unità erano più forti di quelli di divisione. La formazione politica di Metternich era influenzata da questa realtà e, se l'ordine europeo che uscì dal Congresso di Vienna fu stabile, ciò dipese dal fatto che quegli obblighi conservavano forza vitale anche nell'età dell'incipiente nazionalismo e rappresentavano ancora un contrappeso al confronto aperto degli egoismi nazionali.

D'altra parte le trasformazioni subite dallo Stato con le riforme democratiche e sociali, le quali portarono il governo a fondarsi sulla partecipazione popolare e a estendere le proprie competenze all'intervento nella vita economica e sociale, favorirono un'enorme concentrazione di poteri nello Stato burocratico impensabile durante l'*ancien régime*. Lo Stato si appropriò così delle energie destinate dalla rivoluzione industriale e dalle trasformazioni politiche che la accompagnarono e il risultato (non voluto e non previsto né dai liberali, né dai democratici, né dai socialisti) fu l'accentramento, l'integrazione nazionale e il nazionalismo. Ciò dipese dal fatto che dietro la « nazione sovrana » c'era sempre lo Stato con le vecchie esigenze di sicurezza e di potenza, ma reso ancora più aggressivo dalla nuova necessità di servire gli interessi economici e sociali delle masse in un'epoca nella quale, in conseguenza della rivoluzione industriale, che andava moltiplicando i rapporti tra individui appartenenti a Stati diversi, le relazioni internazionali tendevano a estendersi e a moltiplicarsi costantemente, aggravando così l'anarchia internazionale, il disordine economico e l'autoritarismo. D'altra parte il controllo dei valori linguistici, morali e culturali, che animano il sentimento nazionale e che erano rimasti fino allora esclusi dalla lotta politica, passò allo Stato, il quale se ne servì per fondare sia la legittimazione del proprio potere sia la propria politica estera. In questo modo lo Stato nazionale sopprime tutti i legami spontanei di attaccamento che gli uomini avevano sempre avuto verso le comunità territoriali più piccole e verso le collettività più grandi della

nazione, per impedire che altri legami potessero indebolire la fedeltà assoluta che lo Stato pretendeva dai cittadini.

E per realizzare questo obiettivo si servì di istituzioni appropriate: gli eserciti permanenti fondati sulla coscrizione militare obbligatoria, il sistema amministrativo uniforme su tutto il territorio dello Stato, la tutela prefettizia sugli enti locali, la scuola di Stato, e più recentemente il monopolio statale dei più importanti mezzi di comunicazione di massa.

Le strutture rigide e autoritarie dello Stato accentrato consentono di assoggettare al controllo diretto del governo gran parte delle risorse materiali e ideali del paese in modo da giungere da una parte a una rapida mobilitazione in caso di guerra e d'altra parte, a un'efficace repressione dei movimenti di opposizione che, dividendo la società, ne indeboliscono le capacità difensive.

Tali strutture sono state create per orientare un tipo di socializzazione politica della popolazione che garantisca la formazione di fedeli servitori dello Stato (5).

La fusione dello Stato e della nazione eliminò dunque i limiti interni e internazionali che avevano frenato lo scontro tra gli Stati quando erano fondati sul principio dinastico e ne fece dei gruppi chiusi, accentrati e bellicosi. E nelle coscienze si affermò la convinzione ideologica che le nazioni fossero « stirpi » assolutamente diverse, fondate su principi inconciliabili.

La contraddittorietà dei principi del liberalismo, della democrazia e del socialismo con lo Stato nazionale.

I grandi movimenti rivoluzionari, che nel secolo scorso hanno affermato i principi della libertà, della democrazia e del socialismo sono stati caratterizzati fin dall'origine da una forte componente internazionalistica. La realizzazione di tali principi nell'ambito nazionale fu sempre intesa come una tappa necessaria alla loro estensione a livello europeo e mondiale. Quando i teorici liberali, democratici e socialisti hanno pensato all'avvenire delle relazioni internazionali hanno immaginato che i popoli, divenuti padroni del loro destino, grazie alla liberazione dal dominio monarchico e ari-

(5) Tali esigenze e tali istituzioni sono, com'è noto, sconosciute e comunque non si sono mai radicate profondamente negli Stati insulari (Gran Bretagna, U.S.A.) che, essendo poco esposti ai pericoli di invasione, hanno potuto lasciare sviluppare la società civile in modo molto più libero dai condizionamenti del potere politico, che non gli Stati del continente europeo.

stocratico o da quello borghese e capitalistico, non avrebbero più avuto motivi di conflitto. In altri termini, l'internazionalismo, spiegando la politica internazionale con le stesse categorie con le quali spiega la politica interna e imputando le tensioni internazionali e le guerre esclusivamente al carattere autoritario dei governi o alla struttura capitalistica del sistema economico, cioè alla natura delle strutture interne dello Stato, considera la pace come una conseguenza automatica della trasformazione delle strutture interne degli Stati. Si tratta di una concezione politica che, dal punto di vista teorico, non attribuisce alcuna autonomia al sistema politico internazionale rispetto alla struttura interna degli Stati e, dal punto di vista pratico, considera prioritarie le lotte per attuare la libertà, l'uguaglianza e la giustizia sociale all'interno degli Stati e assegna un ruolo subordinato agli obiettivi della pace e dell'ordine internazionale. Formulata in un'epoca in cui la storia metteva all'ordine del giorno la trasformazione delle strutture interne dello Stato, essa presenta la pace come una conseguenza necessaria di tali trasformazioni. In realtà la pace del secolo scorso dipendeva dal soddisfacente equilibrio tra le potenze europee e l'espansione economica dall'unità del mercato mondiale, garantita dall'egemonia commerciale e navale della Gran Bretagna. Tali condizioni però non erano destinate a mantenersi indefinitamente.

Mentre si diffondeva l'illusione che il miglior equilibrio avrebbe potuto essere garantito fondando interamente l'Europa su basi nazionali, Proudhon con grande lungimiranza scrisse che la miscela esplosiva della fusione dello Stato e della nazione avrebbe accentuato le divisioni internazionali, trasformando gli Stati in « macchine di guerra » e le lotte tra i popoli in uno « sterminio di razze ». Proudhon fu il primo a denunciare che la divisione dei poteri e il suffragio popolare, che dovrebbero garantire rispettivamente la libertà e l'uguaglianza politica, in una struttura statale così rigida si sarebbero ridotti a vuote formule giuridiche. In effetti, negli Stati unitari, dove la divisione dei poteri ha una base esclusivamente funzionale, il legislativo e l'esecutivo tendono inevitabilmente a essere controllati dalle stesse forze politiche, con la conseguenza che il potere giudiziario, il più debole dei tre poteri, è ridotto quasi a un ramo della pubblica amministrazione. Così una democrazia che si manifesta soltanto a livello nazionale senza la base dell'autogoverno locale è una democrazia nominale, perché controlla dal vertice, soffocandole, le comunità, cioè la vita concreta degli uomini. E si può aggiungere che anche la pianificazione, se viene decisa al centro senza una relazione effettiva

con l'ambiente umano nel quale sono radicate le istituzioni regionali e locali e con le esigenze reali che esse esprimono, non solo ha carattere autoritario, ma è inefficace, perché non si basa sulle preoccupazioni concrete degli uomini.

D'altra parte Frantz aveva intuito la contraddizione fondamentale del nazionalismo tra l'aspirazione all'autonomia e all'uguaglianza di tutti i popoli e la loro divisione politica. La divisione politica trasforma i popoli in gruppi armati e ostili e rende così precaria, e alla lunga impossibile, la loro coesistenza pacifica. La ineguale distribuzione del potere politico tra gli Stati determina rapporti egemonici e imperialistici degli Stati più forti nei confronti dei più deboli. L'autonomia e l'affratellamento di tutti i popoli, affermati nei principi, sono negati nella realtà. E l'affermazione del principio nazionale, prima in Italia e poi soprattutto in Germania, sconvolgendo l'equilibrio europeo e rendendo inevitabile la prima guerra mondiale con le sue caratteristiche di guerra generalizzata e totale, confermò il giudizio storico di Proudhon e di Frantz.

L'unificazione nazionale tedesca e la crisi del sistema europeo delle potenze.

La contraddizione tra la dinamica delle forze produttive e le strutture nazionali del potere politico si manifesta nel modo più acuto in Germania, l'ultima venuta nel sistema degli Stati nazionali del continente, la cui formazione sconvolge l'equilibrio europeo. Affermatasi rapidamente come la più forte delle potenze del continente, grazie a un impetuoso sviluppo industriale, situata all'incrocio di tutte le tensioni europee a causa della sua posizione geografica, la Germania entrò in conflitto con la Gran Bretagna contro il predominio commerciale e navale, che essa esercitava sui mari, per inserirsi nell'emergente sistema mondiale degli Stati.

Di conseguenza la Germania, per sviluppare il proprio sistema industriale adottò, secondo gl'insegnamenti di List, il sistema protezionistico e, per combattere l'egemonia inglese sui mari, costruì la marina da guerra. Da una parte, il protezionismo e il nazionalismo economico si estesero in modo contagioso agli altri paesi europei, disintegrando gradualmente l'unità del mercato mondiale garantita fino ad allora dall'egemonia inglese sui mari, proprio nel momento in cui i grandi spazi aperti diventavano indispensabili all'espansione delle forze produttive. D'altra parte, la sfida all'Impero britannico era anche una sfida al ruolo di ago della bilancia dell'equilibrio europeo che la Gran Bretagna svolgeva da secoli e che le aveva sempre consentito di difendere l'au-

tonomia degli Stati più deboli, contribuendo a coalizzarli contro le potenze (la Spagna prima e la Francia poi) che avevano tentato di soggiogare l'Europa alla propria egemonia e quindi a mantenere in equilibrio il sistema.

Così apparve ben presto che l'esaurimento della fase storica dominata dall'egemonia navale e commerciale inglese, iniziata con l'affermazione della nazione tedesca, avrebbe esasperato le tensioni tra gli Stati fino a mettere in crisi l'equilibrio europeo e si sarebbe conclusa con un nuovo tentativo di egemonia sull'Europa.

Ma ciò che distingue il tentativo egemonico della Germania da quelli precedenti della Spagna e della Francia è che avviene nel momento in cui lo sviluppo delle forze produttive ha rafforzato la tendenza verso una sempre più stretta integrazione economica e sociale del mondo e la formazione di un sistema mondiale di Stati. Esso è espressione dell'esigenza della potenza più forte del continente europeo di partecipare alla politica mondiale in un'epoca nella quale gli Stati nazionali, con le loro strutture chiuse e accentrate erano entrati in contraddizione con l'evoluzione delle forze produttive e l'equilibrio internazionale e avevano acquisito, in seguito alla partecipazione attiva delle masse alla vita politica e sociale e agli sviluppi della tecnica moderna, inauditi strumenti di distruzione.

L'epoca dell'imperialismo.

La fase della storia mondiale che inizia con l'unificazione nazionale tedesca viene definita come l'epoca dell'imperialismo. Questa parola, entrata allora nel vocabolario politico, ha una connotazione negativa, a differenza della parola impero, che era stata sempre associata al valore della pace. Questa innovazione terminologica avviene in un'epoca nella quale l'affermazione degli Stati nazionali ha determinato la partecipazione attiva dei popoli alla vita politica, ponendo in termini nuovi il problema delle relazioni internazionali. La parola « imperialismo » designa infatti la dominazione di un popolo su di un altro popolo.

Si possono individuare due fasi distinte nella degenerazione imperialistica del sistema europeo delle potenze: la prima, nella quale è prevalente la lotta per la spartizione delle colonie, la seconda, che è dominata dalla lotta della Germania per l'egemonia in Europa e si conclude con la fine del sistema europeo delle potenze.

La lotta per la spartizione delle colonie.

In una prima fase il terreno dello scontro, volto a cercare nuovi spazi allo sviluppo delle forze produttive generate dalla rivoluzione industriale, sono i territori coloniali. La colonizzazione era un aspetto dell'espansionismo europeo che data da quattro secoli. Ma ciò che distingue il periodo successivo al 1870 è la febbrile e sistematica penetrazione in tutte le zone della terra (soprattutto l'Africa e l'Asia), che erano ancora suscettibili di essere assoggettate alla dominazione coloniale.

Proiezione oltremare dei conflitti sul vecchio continente, diviso in Stati ormai troppo piccoli per contenere la dinamica delle forze produttive, nella sua motivazione fondamentale la lotta per le colonie rappresenta la manifestazione della necessità di trovare sbocchi alla produzione e ai capitali eccedenti e di garantire il rifornimento di materie prime. Tuttavia anche Stati che non avevano capitali e produzione eccedenti, come l'Italia, parteciparono alla lotta per le colonie, spinti dall'esigenza di non perdere terreno nell'equilibrio delle potenze.

Dopo che gli Stati europei ebbero completata la spartizione delle colonie e l'espansione degli Stati Uniti ebbe raggiunto il Pacifico, si concluse l'epoca dei grandi spazi aperti. Il mondo si restringe costantemente con l'intensificarsi delle comunicazioni e il moltiplicarsi degli scambi. Legate sempre di più le une alle altre, le diverse società sono ormai tutte comunicanti tra di loro e mentre dipendono sempre meno dalle sole determinanti interne, i rapporti internazionali diventano sempre più influenti. In sostanza il mondo, diventato sempre più piccolo e interdipendente nelle sue parti, tende irresistibilmente all'unificazione. Ma questa tendenza è frenata dal fatto che il sistema europeo delle potenze mantiene ancora il controllo della politica mondiale e l'antagonismo tra gli Stati impedisce di superare la coesistenza di numerosi piccoli Stati chiusi e indipendenti e di sviluppare rapporti di produzione e di scambio al di là delle barriere nazionali.

L'imperialismo europeo e la guerra mondiale.

Mentre in Asia nuove potenze (l'Impero degli Zar, il Giappone e gli Stati Uniti) si affacciavano sulla scena politica mondiale con una politica espansionistica, le tendenze aggressive delle potenze europee, completata la spartizione delle colonie, che

ritardò soltanto lo scontro decisivo sul continente, resero inevitabile la prima guerra mondiale.

La prima guerra mondiale è la manifestazione di una nuova e più acuta fase della crisi dello Stato nazionale: quella dell'imperialismo europeo. Per valutare il terremoto che il principio nazionale determinò nei rapporti internazionali basta paragonare il carattere limitato delle guerre dinastiche dell'epoca dell'assolutismo illuminato con la guerra mondiale.

L'estensione di quest'ultima è l'espressione negativa della tendenza storica verso l'unificazione mondiale. Il suo carattere di guerra totale che mette al servizio della politica di potenza la tecnica progredita della civiltà industriale, coinvolgendo tutta la popolazione e tutte le risorse produttive, rivela come siano ormai caduti i limiti interni e internazionali allo scontro sfrenato degli egoismi nazionali e come lo scopo della guerra sia la totale distruzione del nemico.

Il fatto che l'intervento degli Stati Uniti sia stato decisivo per sconfiggere la Germania dimostra come l'Europa non possedesse più la forza per ritrovare da sola il proprio equilibrio e stesse per perdere la propria indipendenza e la direzione della politica mondiale a vantaggio di potenze di un altro ordine di grandezza. In effetti la Gran Bretagna con gli alleati europei non era più in grado di impedire l'unificazione del continente sotto l'egemonia tedesca. Così gli Stati Uniti, per evitare questa prospettiva, che avrebbe minacciato la loro sicurezza, furono costretti a gettare il loro peso sulla bilancia delle forze per ristabilire l'equilibrio in Europa.

La guerra mondiale e il problema degli Stati Uniti d'Europa.

La guerra rivela un fatto inquietante: la totale impotenza della classe politica europea a controllare le forze cieche suscitate dalla crisi dello Stato nazionale. In altri termini né la teoria liberal-democratica né la teoria social-comunista seppero riconoscere la direzione del movimento storico della società, che tendeva irresistibilmente verso il superamento dello Stato nazionale, né riuscirono a individuare obiettivi di lotta capaci di superare le contraddizioni della società europea e rimasero quindi prigionieri di una società che non erano in grado di cambiare.

Tuttavia in seno alle correnti politiche che si ispiravano a tali teorie si manifesta una parziale presa di coscienza di alcuni aspetti della nuova fase della storia. Si tratta naturalmente di voci isolate o di gruppi minoritari (ricorderemo Einaudi e Trotskij,

i quali durante la guerra mondiale lanciarono all'opinione pubblica la parola d'ordine degli Stati Uniti d'Europa), che tuttavia sono l'espressione della componente federalistica presente in quelle correnti politiche e manifestatasi tutte le volte che l'Europa fu scossa da una crisi abbastanza profonda da porre i problemi politici di fondo.

L'interpretazione di Trotskij.

Trotskij all'inizio della prima guerra mondiale scriveva: « Alla base dell'attuale guerra è la rivolta delle forze produttive sviluppate dal capitalismo contro la forma statale nazionale della loro utilizzazione. I vecchi Stati nazionali... sono superati e si sono trasformati in catene per lo sviluppo ulteriore delle forze produttive. La guerra del 1914 costituisce prima di tutto la crisi dello Stato nazionale come area economica autosufficiente ».

E proseguiva: « In queste condizioni storiche la soluzione per il proletariato europeo non può comportare una difesa della 'patria' nazionale superata, che è diventata il principale freno al progresso economico: il compito che si impone è di creare una nuova patria, assai più potente e assai più stabile, gli Stati Uniti d'Europa come fase transitoria verso gli Stati Uniti del Mondo » (6).

Il merito di Trotskij consiste nell'aver intuito il nesso che esiste tra la crisi dello Stato nazionale e le guerre mondiali e nell'aver messo in luce che il superamento dello Stato nazionale, in quanto istituzione che soffoca lo sviluppo delle forze produttive, era un problema cruciale della nostra epoca che mette all'ordine del giorno la creazione di spazi politici ed economici integrati di dimensioni continentali. Bisogna però sottolineare i limiti della sua visione storica.

Per Trotskij la crisi dello Stato nazionale non è che un aspetto di una crisi più profonda: la crisi del capitalismo, costretto a trasformarsi in imperialismo per potersi sviluppare al di là dei confini nazionali. Tutti gli autori marxisti di quest'epoca da Lenin alla Luxemburg concepiscono l'imperialismo e la guerra come manifestazioni delle insanabili contraddizioni del capitali-

(6) Questo brano è tratto dall'opuscolo *La guerra e l'internazionale* (cfr. *Scelta di scritti: 1905-1940*, a cura di G. Novack, Roma, 1968, pp. 59-60 e 63). Sulla parola d'ordine degli Stati Uniti sovietici d'Europa cfr. anche *La II^a Internazionale dopo Lenin*, Milano, 1957, pp. 49-55 e *Scritti* 1929-1936, Milano 1968, pp. 178-90.

smo nella fase del suo pieno sviluppo e del suo crollo imminente. La storia smentì tale previsione. Il capitalismo, soprattutto dopo la crisi del '29 che esamineremo in seguito, è entrato in una fase di trasformazione che ha visto le organizzazioni politiche e sindacali dei lavoratori acquisire crescenti poteri di controllo sull'indirizzo dello sviluppo economico-sociale.

Questa considerazione ci permette di affermare che, se non è avvenuto il crollo del capitalismo, siamo però entrati nella fase storica della transizione al socialismo, nel corso della quale, grazie alle riforme sociali, sono già stati rimossi gli ostacoli più gravi che si opponevano all'emancipazione del proletariato in quanto classe oppressa. Grazie al riconoscimento dei diritti di voto, di associazione e di sciopero, i lavoratori hanno conquistato salari superiori al livello di sussistenza, la riduzione dell'orario di lavoro, il controllo parziale dei processi economico-sociali, soprattutto nei paesi a regime di programmazione economica e di economia mista, anche se lo sfruttamento non è stato eliminato.

D'altra parte bisogna aggiungere che la dimensione nazionale dello Stato con la conseguente chiusura e con l'irrigidimento del sistema produttivo entro i suoi confini, minacciava non solo le prospettive di sviluppo, ma le stesse conquiste già acquisite dalla classe operaia. Tale minaccia non si manifestò invece negli Stati Uniti o in Gran Bretagna, Stati capitalistici che disponevano però di immensi mercati interni o coloniali. Non era quindi il regime capitalistico, ma il carattere nazionale dello Stato, che frenava lo sviluppo delle forze produttive (7). Ed era la tendenza dello Stato nazionale ad adeguarsi alle dimensioni continentali richieste dallo sviluppo produttivo che provocava l'imperialismo e la guerra. La causa ultima della guerra risiedeva dunque nella divisione politica dell'Europa e dell'antagonismo tra gli Stati e la sua rimozione dipendeva dalla creazione degli Stati Uniti d'Europa. E mentre Trotskij continuò ad aspettare per tutta la vita la rivo-

(7) Un'altra considerazione, che smentisce la teoria che imputa l'imperialismo alle contraddizioni del capitalismo, è che anche tra Stati che hanno eliminato la proprietà privata dei mezzi di produzione si manifesta la politica di potenza e lo sfruttamento economico, come prova l'analisi dei rapporti tra l'Unione Sovietica e i suoi satelliti dell'Europa orientale. D'altra parte anche negli Stati che hanno tale regime le barriere nazionali costituiscono un freno allo sviluppo delle forze produttive. Tibor Kiss scrive in proposito: « Un'importante contraddizione nell'integrazione del Comecon è quella esistente tra il processo produttivo in via di internazionalizzazione e la proprietà sociale dei mezzi produttivi, che sono di carattere nazionale » (A.A.V.V., *Riforme e sistema economico nell'Europa dell'Est*, Roma, Bologna, 1972, p. 48).

luzione socialista, in Europa si affermò il fascismo. Egli non comprese mai che la federazione europea era ormai la condizione della affermazione e dello sviluppo del socialismo e non la conseguenza della sua impossibile vittoria in un singolo Stato e della sua estensione a quelli vicini. In realtà solo l'abbattimento delle barriere nazionali (inteso come obiettivo autonomo di lotta e non come la conseguenza automatica del trionfo del socialismo nei vari Stati europei) avrebbe permesso di creare un quadro politico adatto all'espansione delle forze produttive e di conseguenza, di progredire sulla strada dell'emancipazione sociale.

L'interpretazione di Einaudi.

Fu Einaudi, in due memorabili articoli pubblicati nel 1918 sul « Corriere della Sera », ad individuare le linee di fondo di una simile interpretazione. Egli definisce la guerra mondiale come una manifestazione dell'esigenza di unità dell'Europa, « lo sforzo cruento per elaborare una forma politica di ordine superiore » agli Stati nazionali (8).

Ma, a differenza di Trotskij, concepisce gli Stati Uniti d'Europa come il mezzo attraverso il quale le nazioni avrebbero potuto garantire « a se stesse, come parti di un superiore organo statale, la vera sicurezza contro i tentativi di egemonia a cui nella presente anarchia internazionale, lo Stato più forte è invincibilmente tratto dal dogma funesto della sovranità assoluta » (9). Un'organizzazione federale degli Stati europei, sul modello degli Stati Uniti d'America, avrebbe permesso di dare una risposta adeguata ai problemi messi all'ordine del giorno della storia. Einaudi giunse a questi risultati grazie alla teoria della ragion di Stato (10) e alla teoria dello Stato federale.

La teoria della ragion di Stato impiega nello studio della politica internazionale categorie diverse da quelle utilizzate per l'analisi della politica interna. La politica di potenza e le tendenze bellicose che si formano nei rapporti tra gli Stati sono imputate sostanzialmente all'anarchia internazionale, cioè alla pura e semplice divisione del genere umano in Stati sovrani, in conseguenza della quale ogni Stato, indipendentemente dal regi-

(8) *La guerra e l'unità europea*, Milano, 1953, p. 14.

(9) *Ibid.*, p. 24.

(10) Per una esposizione sintetica cfr. l'introduzione di S. Pistone a *Politica di potenza e imperialismo*, Milano, 1973.

me politico e dal sistema produttivo, deve piegarsi alla legge della forza per tutelare la propria indipendenza.

Il concetto di anarchia internazionale non esclude che si formino dei sistemi di Stati, nell'ambito dei quali si stabilisca un equilibrio di potere, in modo che ciascuno Stato abbia assegnato un proprio ruolo, obbedisca a regole abbastanza stabili e sia così assicurato un relativo ordine internazionale. Né esclude un'influenza subordinata delle strutture interne dello Stato, come ad esempio il sistema economico o il regime politico, sulla politica estera, nel senso che quest'ultima, pur essendo sempre determinata da esigenze di sicurezza e di potenza, si adegua nei mezzi e nei contenuti alla natura di tali strutture.

La teoria della ragion di Stato, mostrando come la lotta tra gli Stati influenzi la loro struttura interna nel senso della chiusura e dell'accentramento, di modo che i valori liberali, democratici e socialisti sono immancabilmente subordinati ai bisogni bellicosi e autoritari, che la sopravvivenza dello Stato nell'arena politica internazionale alimenta, mette in luce un aspetto ideologico della teoria liberal-democratica (11) e di quella social-comunista: l'estensione sul terreno internazionale dei valori di cui tali teorie sono portatrici non è la conseguenza automatica della trasformazione dell'ordine interno degli Stati, ma richiede una lotta specifica per instaurare un ordine pacifico al di sopra degli Stati.

La teoria dello Stato federale, in quanto teoria del governo democratico supernazionale, mostra come i rapporti tra gli Stati siano dominati dalla legge della forza finché non li regola un potere superiore e che quindi qualsiasi lotta per umanizzare le relazioni internazionali presuppone che quest'ultime siano sottratte alla sfera pre-giuridica dello stato di natura e inserite in un ordinamento giuridico supernazionale.

In sostanza Einaudi individua la causa ultima della guerra nell'anarchia internazionale e non nel capitalismo e nell'unificazione federale dell'Europa il solo modo per garantire la pace.

Materialismo storico e ragion di Stato.

La rilevanza teorica della dottrina della ragion di Stato consiste nel riconoscimento della relativa autonomia delle strutture

(11) Sulla contraddizione tra sovranità nazionale e democrazia cfr. G. VEDEL, « Lo Stato sovrano contro la democrazia » in *Piccola antologia federalista*, Roma, 1957, 2ª ed., pp. 49-63.

del potere politico nel determinare il corso della storia, anche se come è stato messo in luce dalla concezione materialistica della storia, le strutture della produzione determinano « in ultima istanza » la struttura dello Stato. In termini molto generali si può pensare a un'integrazione tra la teoria della ragion di Stato e del materialismo storico nel modo seguente.

L'evoluzione del modo di produrre determina, in ultima istanza, la forma delle relazioni che si stabiliscono tra gli uomini, il loro grado di dipendenza reciproca e i limiti entro i quali è possibile organizzare gruppi umani. Quanto alla dimensione dello Stato, si può affermare che l'evoluzione del modo di produrre tende a moltiplicare e intensificare costantemente le relazioni sociali e a unificarle in aree sempre più vaste, che a ogni stadio di tale evoluzione le dimensioni dello Stato si sono allargate dalla città, alla regione, alla nazione, al continente, ma che non esistono ancora le condizioni sociali per creare una comunità politica di dimensioni mondiali. Dal punto di vista sociale questo processo non è il risultato di un'azione cosciente degli uomini, ma si realizza indipendentemente dalla loro volontà, ed è il risultato della trama complessiva delle azioni reciproche degli individui appartenenti a Stati differenti.

Esso non si realizza senza contrasti. In effetti il mutamento sociale e il movimento storico avvengono nel quadro di istituzioni, le quali sono sostenute dalle forze politiche e sociali dominanti. Quando con lo sviluppo della società, tali istituzioni, invece di favorire lo sviluppo delle forze produttive, lo ostacolano, si apre la crisi rivoluzionaria. Il mutamento delle strutture politiche è un momento di rottura rivoluzionaria, nel quale la coscienza si innesta sul corso della storia e lo orienta verso il superamento delle sue contraddizioni, realizza cioè il riadattamento delle istituzioni politiche allo sviluppo della società (12) e una diversa distribuzione del potere tra le forze politiche e sociali.

Lo Stato e il sistema mondiale degli Stati costituiscono il quadro giuridico e politico nel quale si svolge il processo di produzione e di riproduzione della vita sociale. Ad essi Marx ed Engels assegnano un ruolo sovrastrutturale. Il che non significa che tale ruolo sia insignificante nella determinazione del corso storico. « La sovrastruttura », scrive Althusser, « non è il puro

(12) Cfr. K. MARX, F. ENGELS, *Manifesto del partito comunista*, e K. MARX, *Prefazione a Per la critica dell'economia politica*, in K. MARX, F. ENGELS, *Opere scelte*, a cura di L. GRUPPI, Roma, 1966, pp. 292-304 e 745-49.

fenomeno della struttura, ne è anche la condizione di esistenza ». (13) In altri termini, senza lo Stato, cioè senza l'ordine pubblico e la difesa nei confronti degli altri Stati, e senza il sistema mondiale degli Stati, cioè senza quel minimo di ordine e di equilibrio internazionale, che esso garantisce, non sarebbe possibile il funzionamento del processo produttivo. Ora però il rapporto che esiste tra i processi storico-sociali e le strutture politiche è, per utilizzare una famosa immagine di Trotskij, lo stesso che esiste tra il vapore e un cilindro a pistone. Senza organizzazione politica «l'energia delle masse si volatilizzerebbe come il vapore non racchiuso in un cilindro a pistone. Eppure il movimento dipende dal vapore e non dal cilindro o dal pistone » (14).

Le strutture del potere possiedono dunque una « relativa autonomia », obbediscono cioè alle leggi specifiche della vita politica, le quali solo « in ultima istanza » sono costrette a piegarsi alle esigenze della produzione. Il che significa che, mentre i mutamenti irrilevanti nel modo di produrre non si ripercuotono sulla sovrastruttura, le grandi svolte nell'evoluzione del modo di produrre sconvolgono la sovrastruttura e la costringono ad adeguarsi alle esigenze della produzione sociale. Il rapporto tra la struttura produttiva e la sovrastruttura politica è, come scrisse Engels, un'« azione reciproca tra due forze ineguali », in cui il ruolo della sovrastruttura può essere quello di favorire (quando c'è « corrispondenza » tra forze produttive, rapporti di produzione e sovrastruttura politica) o di inceppare (quando non c'è tale « corrispondenza ») lo sviluppo delle forze produttive (15).

Orbene, se prendiamo in esame la situazione del sistema mondiale degli Stati all'epoca della prima guerra mondiale, possiamo constatare che tale sviluppo da una parte era favorito dalle dimensioni dello Stato nella Grande Russia e negli Stati Uniti, in modo relativamente indipendente dal loro regime politico (anche se, ovviamente, la struttura del regime costituisce un fattore che in determinate circostanze può frenare e in altre accelerare lo sviluppo delle forze produttive, come per esempio dimostrano gli effetti della trasformazione dell'Impero degli Zar in Unione Sovietica). D'altra parte invece con la crisi del sistema europeo, derivante dall'affermazione della potenza tedesca, la divisione

(13) *Per Marx*, trad. it., Roma, 1967, p. 182.

(14) *Storia della rivoluzione russa* (1932), trad. it. Milano, 1964, p. 11.

(15) *Engels a Conrad Schmidt*, 27 ottobre 1890, in K. MARX, F. ENGELS, *Opere scelte*, cit., p. 1245, cfr. anche F. ROSSOLILLO, *Senso della storia e azione politica*, Milano, 1972, pp. 90-94.

politica dell'Europa e l'antagonismo tra gli Stati si trasformarono in altrettanti limiti al libero sviluppo delle forze produttive e scatenarono spaventose forze distruttive.

Venuto meno l'equilibrio europeo, fino allora garantito dalla Gran Bretagna, ogni Stato cercò di adattare il proprio sistema produttivo alle condizioni di crescente insicurezza internazionale e di indebolire i vicini con il protezionismo. Il mercato mondiale si trasformò, in contraddizione con le esigenze della produzione moderna, in una somma di mercati nazionali chiusi.

La prima guerra mondiale è quindi il prodotto della contraddizione tra il sistema europeo degli Stati come sistema egemonico mondiale, fondato sul principio della sovranità nazionale, e la tendenza della storia che premeva verso forme sempre più ampie di unificazione sociale supranazionale e l'accrescimento dell'interdipendenza tra gli Stati. E' l'espressione del bisogno di unità dell'Europa e di nuovi equilibri internazionali che garantissero di nuovo l'unità del mercato mondiale.

La decadenza storica del sistema degli Stati nazionali, derivante dal modo irrazionale nel quale era organizzato il potere politico in Europa, si esprime nell'incapacità di tenere a freno la violenza che dilagò tanto nei rapporti internazionali, quanto all'interno dei singoli Stati, minacciando alla radice la stessa civiltà europea.

E' stato quindi un fattore politico (lo Stato nazionale, la divisione dell'Europa in numerosi Stati nazionali) che ha frenato lo sviluppo delle forze produttive, anche se « in ultima istanza », l'evoluzione del modo di produrre si impone sempre, come dimostra il fatto che nel secondo dopoguerra l'integrazione europea ha fatto saltare le barriere nazionali.

Ma l'integrazione europea si è imposta contro la resistenza opposta dagli Stati nazionali. Ciò significa che, come scrisse Engels, « la reazione del potere dello Stato... può andare contro la corrente [dell'evoluzione del modo di produrre], ma a lungo andare essa fallisce » (16).

Il grado di sviluppo del modo di produrre determina quindi, in ultima istanza, le dimensioni dei gruppi umani e dei fenomeni di integrazione politica e sociale. Ma ciò significa anche che l'integrazione europea si è potuta affermare grazie a una trasformazione

(16) *Engels a Conrad Schmidt*, op. cit., p. 1245.

rivoluzionaria (17) nel sistema politico internazionale, la nascita del sistema mondiale degli Stati, nell'ambito del quale gli Stati nazionali europei, distrutti come centri di potere indipendenti e ridotti alla condizione di satelliti degli U.S.A. e dell'U.R.S.S., hanno potuto rovesciare la tendenza storica della divisione e dell'antagonismo, sviluppando nuove forme di collaborazione internazionale e di integrazione economica nelle rispettive sfere di influenza.

Il fallimento della Seconda internazionale.

La prima guerra mondiale rappresenta lo sbocco catastrofico dell'affermazione del principio nazionale in Europa e della corrispettiva disintegrazione della comunità internazionale. Per illustrare le caratteristiche nuove di questa fase storica è sufficiente soffermarsi su due manifestazioni clamorose del cedimento del socialismo al nazionalismo: il fallimento della Seconda internazionale e la costruzione del socialismo in un paese solo dopo la rivoluzione di ottobre.

Il fallimento della II^a Internazionale, che dimostrò l'impotenza della classe operaia a impedire la guerra mondiale con lo sciopero generale rivelò che la solidarietà nazionale era più forte di quella internazionale, mise in luce che il socialismo non era in grado di piegare le relazioni internazionali ai principi che era riuscito ad imporre all'interno dello Stato. L'internazionalismo socialista si fonda sull'illusione che l'interesse ad abbattere il capitalismo, che accomuna i lavoratori, indipendentemente dalla loro

(17) Sulla base della concezione materialistica della storia, l'epoca delle guerre mondiali può essere interpretata come la fase di transizione dal sistema europeo al sistema mondiale degli Stati; cioè come uno sconvolgimento sociale, determinato dalla contraddizione tra l'evoluzione della società verso forme sempre più strette di integrazione supernazionale e la struttura politica del sistema europeo degli Stati nazionali, il cui sbocco rivoluzionario è consistito nella sostituzione del sistema europeo con il sistema mondiale delle potenze.

Mi pare quindi corretto definire la nascita del sistema mondiale degli Stati come una trasformazione di carattere rivoluzionario. Infatti, come all'interno di uno Stato la rivoluzione consiste in una trasformazione della struttura del regime politico e in una redistribuzione del potere tra le forze politiche e sociali, in modo da adeguare l'organizzazione dello Stato allo sviluppo delle forze produttive, così sul terreno internazionale essa consiste nella trasformazione della struttura del sistema politico internazionale e nella redistribuzione del potere tra gli Stati, in modo da far corrispondere l'assetto internazionale del potere alle condizioni e allo sviluppo della produzione.

nazionalità, sia sufficiente a realizzare un'effettiva solidarietà internazionale tra i lavoratori.

Il limite dell'internazionalismo consiste nel trascurare l'autonomia che possiedono le strutture dello Stato in conseguenza della divisione del genere umano in Stati sovrani e l'ostacolo che esse rappresentano nel raggiungimento di un'effettiva solidarietà tra i popoli e tra i lavoratori al di là delle frontiere nazionali (18). Le procedure democratiche di formazione delle decisioni politiche e di organizzazione delle masse si arrestano ancora completamente ai confini degli Stati, al di là dei quali perdura lo scontro diplomatico e militare tra gli Stati non regolato da leggi. Gli individui, singolarmente o organizzati in partiti o in sindacati, non dispongono di alcuno strumento di azione politica al di là dei confini dello Stato nazionale che non siano le procedure di vertice della politica estera. Ancora oggi le istituzioni attraverso le quali avviene la partecipazione democratica non consentono che di agire nel proprio paese e di influenzare la politica del proprio paese. Il nazionalismo non può essere superato semplicemente sul piano culturale, perché è un problema di natura politica e, più specificamente, di organizzazione politica (19), che può essere risolto soltanto estendendo il diritto, gli strumenti di controllo democratico e di pianificazione economica alla sfera delle relazioni internazionali con le istituzioni federali. L'internazionalismo concepisce lo Stato nazionale come la forma più elevata di organizzazione politica e la divisione del genere umano in Stati nazionali come un dato naturale e non storicamente determinato. Non mettendo in discussione lo Stato nazionale, finisce con l'essere una copertura ideologica della conservazione nazionale e delle posizioni di potere nazionali, tanto di governo, quanto di opposizione.

Solo se si risolve il problema, trascurato dall'internazionalismo, di distruggere o almeno di limitare la sovranità nazionale esclusiva, causa ultima della politica di potenza e della guerra, diventa possibile piegare la politica internazionale alle stesse regole alle quali ubbidisce la politica interna. Finché perdura la divisione e l'antagonismo tra gli Stati, le internazionali dei partiti

(18) Cfr. B. WOOTTON, *Socialismo e federazione* (1940), trad. it. in *Federazione europea*, Firenze, 1948, pp. 191-218; E. REEVES, *The Anatomy of Peace*, New York, 1945, cap. 11; I. SILONE, « La missione europea del socialismo », in *Europa federata*, Milano, 1947, pp. 37-53 ristampato in *Trent'anni di vita del Movimento federalista europeo*, a cura di L. LEVI e S. PISTONE, Milano, 1973, pp. 82-91.

(19) Cfr. M. ALBERTINI, *Lo Stato nazionale*, Milano, 1960.

e dei sindacati non sono in grado di schierare le masse dietro le proprie decisioni, perché non sono assemblee democratiche capaci di stabilire la linea politica internazionale dei lavoratori. Non sono altro che conferenze di dirigenti con il compito di difendere gli interessi nazionali del proprio partito o del proprio sindacato in un mondo di nazioni antagonistiche. E i dirigenti che, in nome dell'internazionalismo, non difendessero gli interessi nazionali dei lavoratori che rappresentano finirebbero con l'essere rimossi dal loro posto. Mancando così le condizioni istituzionali che permettono alle masse di esprimersi in modo unitario a livello internazionale, la divisione tende a prevalere sull'unità e la solidarietà nazionale su quella internazionale.

La componente federalistica della rivoluzione russa e il socialismo in un paese solo.

Anche nella rivoluzione russa, come già nella rivoluzione francese si può identificare una componente federalistica. Abbiamo visto che Trotskij aveva lanciato la parola d'ordine degli Stati Uniti d'Europa fin dall'inizio della guerra mondiale, essendo consapevole che il socialismo, se fosse rimasto confinato in un solo paese, sarebbe degenerato e che quindi avrebbe dovuto estendersi sul terreno europeo, per aprire la strada alla sua affermazione universale. Tale parola d'ordine fu introdotta nelle tesi del « Socialdemocratico », l'organo centrale del partito bolscevico, e poi respinta da Lenin in un famoso articolo del 1915, nel quale però non ne poté contestare il valore positivo.

Egli si limitò a ribadire che il compito preliminare era la realizzazione della rivoluzione socialista dovunque fosse possibile, a cominciare da alcuni paesi o anche da un solo paese. Ma siccome pensava che essa fosse imminente in tutta l'Europa, il momento di lanciare quella parola d'ordine era soltanto rimandato al tempo in cui il socialismo avesse trionfato. Di conseguenza tale presa di posizione non equivaleva affatto al rifiuto del principio dell'unità europea, l'estensione a livello internazionale della rivoluzione essendo stata considerata sempre da Lenin una condizione indispensabile della sua realizzazione.

Successivamente, nel 1923, Trotskij riuscì a far adottare la parola d'ordine degli Stati Uniti d'Europa dall'Internazionale comunista, quando, da una parte, l'occupazione della Ruhr ripropose in termini drammatici il tema dell'antagonismo franco-tedesco con i pericoli che la sua esplosione comportava per l'equilibrio europeo, e, d'altra parte, le speranze di una rivoluzione in

Germania e della sua estensione al resto dell'Europa si erano riaccese per l'ultima volta.

Ma fu poi lasciata cadere con Stalin. Prevalse così il principio della costruzione del socialismo in un paese solo e mentre l'U.R.S.S., malgrado la profonda degenerazione che vi ha subito la rivoluzione d'ottobre, possedeva la struttura e le dimensioni necessarie a garantire lo sviluppo delle forze produttive, negli Stati dell'Europa centrale e occidentale la lotta della classe operaia, isolata e soffocata entro le troppo strette dimensioni nazionali, dovette piegarsi al dilagare del totalitarismo fascista.

D'altra parte nel sistema dei *Soviet* si è manifestata l'esigenza di decentramento del potere e di autonomia di gestione economica e politica contro le tendenze burocratiche e accentratrici dell'apparato statale. Ma il controllo operaio dal basso fu soppiantato dal controllo dal vertice da parte del partito, nel quale si concentrò rapidamente tutto il potere.

La degenerazione della rivoluzione russa dimostra che anche il marxismo è dovuto scendere a compromessi con la ragion di Stato. Il che significa che ciò che negava teoricamente l'ha poi dovuto accettare nei fatti (non è possibile affermare i valori contro la potenza, se non adeguandosi alle sue leggi).

Non è dunque sorprendente per chi ragiona in base alla categoria della ragion di Stato che il socialismo si sia potuto mantenere in un paese solo di dimensioni gigantesche, capace di difendere la propria autonomia contro l'accerchiamento di un mondo ostile, e che lo Stato-guida dell'esperienza socialista sia stato spinto a subordinare al proprio interesse nazionale quello del socialismo e della rivoluzione mondiale e nella lotta per la sopravvivenza sia stato costretto ad abbandonare il sistema dei *Soviet*, la tematica del deperimento dello Stato e della società comunista e abbia cercato con ogni mezzo (compresa l'occupazione militare) di piegare alla propria ragion di Stato le varie componenti del movimento comunista internazionale.

D'altra parte, la spaventosa arretratezza dell'U.R.S.S. e l'impegnativo di una rapida industrializzazione che comportava la accumulazione forzata e la compressione dei consumi, contribuirono ulteriormente alla centralizzazione del potere.

La rivoluzione russa non seppe dunque risolvere il problema internazionale posto dalla formazione dello Stato nazionale. Né la trasformazione socialista, prima della Russia, poi di altri Stati, determinò una modificazione sostanziale del carattere tendenzialmente violento delle relazioni internazionali.

L'impotenza della Società delle nazioni di fronte al disordine internazionale.

Dopo la guerra gli Stati Uniti si ritirarono nel loro tradizionale isolamento, l'Unione Sovietica si concentrò nello sforzo titanico di creare una moderna società industriale e l'Europa fu abbandonata in preda al nazionalismo. Mentre la classe dirigente europea si attendeva dalla generalizzazione del principio nazionale (che coprì l'Europa di un mosaico di piccoli Stati in lotta tra loro e che ebbe l'effetto di aggravare l'anarchia internazionale) e dalla fondazione della Società delle Nazioni, decise a Versailles, lo sviluppo del sistema democratico e l'inizio di un'era di pace, si crearono le premesse del fascismo e del nazismo, della seconda guerra mondiale e del crollo definitivo del sistema europeo degli Stati.

La S.d.N., come scrisse Einaudi fin dal 1918 (20), non era un'istituzione adeguata ad affrontare il problema del disordine internazionale e ad instaurare la pace poiché gli Stati membri conservavano integralmente la loro sovranità nazionale. Solo un'organizzazione di tipo federale, sul modello degli Stati Uniti d'America, avrebbe permesso di garantire la pace in Europa.

Si trattava di una soluzione del tutto illusoria della crisi del sistema europeo. Di conseguenza le contraddizioni derivanti dal mancato superamento della sovranità nazionale si sarebbero ripresentate in forma più acuta, perché la storia ripropone continuamente i problemi che gli uomini non riescono a dominare teoricamente e a risolvere praticamente.

Il nazi-fascismo, estrema forma degenerativa dello Stato nazionale.

Nel periodo tra le due guerre la tensione internazionale e il nazionalismo paralizzano la circolazione degli uomini (per la prima volta gli Stati Uniti emanano leggi restrittive dell'emigrazione) e ostacolano quella delle merci (si diffonde il protezionismo, derivante dal desiderio di ogni Stato di raggiungere l'auto-sufficienza economica e di controllare il proprio apparato produttivo per rafforzare la propria potenza e indebolire quella dei vicini, l'esperienza della guerra avendo mostrato che il paese più capace di reggere in caso di conflitto era quello che poteva meglio

(20) Cfr. *La guerra e l'unità europea* cit., pp. 3-24.

provvedere ai propri bisogni in termini di approvvigionamento di prodotti industriali, materie prime e derrate alimentari.

Il disordine e l'instabilità internazionale spingono i governi ad accrescere il controllo sull'apparato produttivo per adattarlo alle esigenze dell'economia di guerra.

Gli intralci che subiscono gli scambi favoriscono l'apparizione di industrie parassitarie che operano al riparo della concorrenza internazionale, che tuttavia vengono protette per non aggravare la disoccupazione e per non danneggiare produzioni indispensabili alla difesa.

Il ristagno dello sviluppo produttivo, conseguenza della trasformazione del mercato mondiale in una somma di economie chiuse, è particolarmente grave in Europa dove l'esiguità degli spazi economici è causa di debolezza e di asfissia.

Uno dei segni più evidenti della decadenza dell'Europa può essere individuato nelle statistiche relative allo sviluppo economico. Il rallentamento del ritmo di sviluppo dell'Europa rispetto agli Stati Uniti nel periodo tra le due guerre dipende dall'impossibilità degli Stati europei per ragioni difensive di formare un mercato unificato al di là delle barriere nazionali. Mentre gli Stati Uniti introducono nuove tecniche produttive, che permettono di realizzare la produzione di massa e di praticare una politica di alti salari, condizione dell'espansione della domanda interna, in Europa il ristagno economico e la disoccupazione determinarono la radicalizzazione della lotta di classe e l'immiserimento delle masse proletarie e piccolo-borghesi. La borghesia e i ceti medi nell'Europa centrale, in Italia e in Germania, terrorizzati dall'ascesa del comunismo, che con la rivoluzione di ottobre aveva modificato i rapporti di forza del mondo tra socialismo e capitalismo e ora minacciava dall'interno i regimi democratico-liberali dell'Occidente e il sistema capitalistico (21), appoggiarono il fascismo. Il fascismo vince nei paesi più vulnerabili a causa delle piccole dimensioni del mercato, che hanno le strutture economiche più deboli, che non dispongono di vaste dipendenze coloniali e

(21) La nascita dei partiti comunisti dopo la rivoluzione di ottobre si è accompagnata all'illusione che fosse possibile estendere rapidamente il modello bolscevico a tutta l'Europa. Il loro mantenimento e il loro sviluppo è in stretto rapporto con la crescente influenza internazionale dell'Unione Sovietica, la quale ha rappresentato, e rappresenta ancora in larga misura, un punto di riferimento per le forze anticapitalistiche. Avendo provocato la divisione del movimento dei lavoratori, senza essere stato in grado di superarla, hanno messo in luce la crisi della sinistra e la sua impotenza di fronte al fascismo.

dove i regimi democratici sono meno consolidati e quindi più fragili. La forza del fascismo deriva esclusivamente dall'incapacità delle forze e delle istituzioni democratiche a risolvere i problemi di fondo di politica interna e di politica internazionale, a garantire cioè l'espansione economica e la sicurezza.

Lo Stato nazionale giunto alla fase più acuta della sua crisi, non è più in grado di mantenere il regime democratico e genera tirannidi di tipo nuovo il cui carattere totalitario era già latente nella sua struttura chiusa e accentrata (22).

La grande crisi del '29 mette in discussione il legame che gran parte dell'opinione pubblica dell'Occidente aveva stabilito tra capitalismo e prosperità: il regime della libera impresa aveva provocato il caos e la depressione. L'intervento dello Stato nella regolazione del processo economico rappresenta l'innovazione fondamentale della società neocapitalistica. Il sistema si può mantenere a condizione di prevenire la disoccupazione attraverso investimenti pubblici (dalle sovvenzioni alle imprese in difficoltà, alle commesse, alle opere pubbliche, alle nazionalizzazioni) e di espandere i consumi, elevando il tenore di vita dei lavoratori. Il fatto nuovo è costituito dalla crescente influenza del potere organizzato dei lavoratori che permette a questi ultimi di incidere concretamente, nei sistemi democratici, sulla politica economica e di ottenere una redistribuzione più giusta della ricchezza.

Mentre negli Stati Uniti, in Gran Bretagna e in Francia, dove l'espansione della produzione era favorita da immensi mercati interni o coloniali, le istituzioni democratiche sopravvissero

(22) Alcuni spunti per un'interpretazione del nazi-fascismo in questa direzione si possono trovare in L. DEHIO, *Equilibrio o egemonia* (1948), trad. it., Brescia, 1954, pp. 277-99.

Schematizzando, si può dire che l'interpretazione liberal-democratica spiega il nazi-fascismo come una manifestazione dell'ondata dei totalitarismi, categoria che comprende anche il regime dell'U.R.S.S., e che quella di ispirazione marxistica spiega il fenomeno come il prodotto del capitalismo, categoria che include sistemi politici che non hanno conosciuto il fascismo come quello statunitense.

Queste interpretazioni non riescono a identificare gli aspetti specifici del fenomeno (la crisi dello Stato nazionale) e accomunano esperienze politiche eterogenee: da una parte quella nazi-fascista, un tentativo di andare contro il corso della storia, che premeva nel senso del superamento dello Stato nazionale, d'altra parte il socialismo sovietico e la democrazia statunitense, esperienze politiche che la storia ha dimostrato essere evolutive perché, esprimendosi in un quadro statuale di dimensioni continentali, hanno potuto sviluppare le forze che sconfissero il nazi-fascismo e hanno sorretto il sistema politico mondiale, che ha garantito l'ordine internazionale e lo sviluppo delle forze produttive nel dopoguerra.

alla crisi con un semplice rafforzamento dei poteri del governo, anche se in Francia la democrazia fu scossa duramente, in Germania, dove la produzione era soffocata dai ristretti confini nazionali, la classe dirigente scelse il fascismo. L'Italia e la Germania, modificato a loro favore l'equilibrio europeo, contribuirono in modo determinante con il loro intervento alla vittoria del fascismo in Spagna. Ma il fascismo è stato un fenomeno ben più ampio, che si è manifestato nel generale regresso della libertà, della democrazia e del socialismo, nel prevalere incontrastato degli egoismi nazionali e nell'impotenza delle democrazie, che hanno salvato le loro istituzioni a condizione della passività e dell'acquiescenza verso le tendenze aggressive delle dittature fasciste.

Mai, come in questa fase della storia d'Europa, apparve più vero il principio, che Kant aveva enunciato nel 1784, prima ancora che l'era del nazionalismo diffondesse i suoi veleni, secondo il quale « il problema di instaurare una costituzione civile perfetta dipende dal problema di creare un rapporto esterno tra gli Stati regolato da leggi, e non si può risolvere il primo senza risolvere il secondo » (23).

Il fascismo ha rappresentato il tentativo di andare contro la linea evolutiva della storia.

E' stato l'espressione della volontà di vivere dello Stato nazionale in una situazione storico-sociale nuova, che favoriva l'ascesa, alla guida della politica mondiale, delle potenze di dimensioni continentali, portando fino alle estreme conseguenze la logica totalitaria della mobilitazione di tutte le risorse materiali e ideali della società nella politica di potenza e della compressione di tutte le forze produttive entro i propri confini, cercando di espandere la produzione, favorendo le concentrazioni produttive e accrescendo il controllo statale sullo sviluppo economico, mediante la pianificazione.

Sul piano economico-sociale ha rappresentato la risposta autarchica e corporativa al ristagno economico e alla radicalizzazione della lotta di classe e sul piano politico la risposta imperialistica a un equilibrio europeo ormai insostenibile e a un ruolo egemonico mondiale ormai in piena decadenza.

L'aspirazione egemonica della Germania, non era altro, come vide giustamente Einaudi (24), che una manifestazione della esigenza di unità dell'Europa.

(23) « Idea di una storia universale dal punto di vista cosmopolitico », in *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, Torino, 1965, p. 131.

(24) *La guerra e l'unità europea* cit., pp. 14 e 156-57.

Nella misura in cui la Germania per sopravvivere era costretta a cercare il proprio « spazio vitale » sul territorio degli Stati vicini e a trasformarsi così in un impero europeo, sottolineava la decadenza storica dello Stato nazionale. Infatti, se tale disegno si fosse avverato, la Germania avrebbe negato il proprio carattere di Stato nazionale e distrutto il sistema europeo degli Stati.

D'altra parte la sopravvivenza della Germania comportava la distruzione del sistema democratico, necessaria per adattare l'apparato produttivo alle esigenze di sviluppo della società industriale nei ristretti confini nazionali. In tal modo veniva distrutto il legame tra principio nazionale e principio democratico, che si traduce nell'idea dell'autodeterminazione dei popoli e che, affermatosi con la rivoluzione francese, si era esteso alla Germania nel 1871.

Affinché lo Stato nazionale potesse continuare a esistere era necessario che non mutassero le condizioni interne e internazionali della sua sopravvivenza. Lo sviluppo delle forze produttive tendeva però a distruggere tali condizioni invece di riprodurle. Da un lato premeva nel senso della distruzione delle istituzioni democratiche per realizzare l'espansione all'interno, e nel senso dell'ingrandimento delle dimensioni della comunità politica e quindi della guerra di conquista per realizzare l'espansione verso l'esterno.

D'altro lato rafforzava le potenze laterali al sistema europeo dotate di dimensioni continentali, il cui interesse convergente le spingeva ad allearsi per schiacciare l'imperialismo europeo della Germania. L'evoluzione storica faceva dunque maturare le condizioni del superamento dello Stato nazionale.

Il problema dell'unità europea tra le due guerre mondiali.

La crisi dello Stato nazionale, esplosa con la prima guerra mondiale, rese possibili le prime azioni politiche per l'unità europea sostenute da un movimento di opinione (25).

Il movimento *PanEuropa*, fondato da Coudenhove Kalergi, ispirò il progetto di unione europea che Briand presentò alla Società delle Nazioni nel 1929.

(25) Cfr. A. SPINELLI, « Sviluppo del moto per l'unità europea dopo la II guerra mondiale », in *L'integrazione europea*, a cura di Grove Haines, Bologna, 1967, pp. 66-71.

Ma la storia sbarrava la strada a qualsiasi progetto di carattere federalistico. Il sistema europeo delle potenze, malgrado la sua profonda decadenza, continuava a svolgere un ruolo egemonico mondiale a causa dell'isolamento degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica. Il problema dell'unità europea non poteva che porsi nei termini di una collaborazione tra Stati per fronteggiare le potenze laterali al sistema europeo, che avrebbero formato i due poli del sistema mondiale degli Stati e per mantenere i rispettivi imperi coloniali. E in effetti il progetto di Briand era guidato dalla preoccupazione di non ledere la sovranità di nessuno Stato; aveva cioè carattere confederale e non federale.

Ma l'opposizione della Gran Bretagna, fedele alla sua tradizionale politica volta a contrastare ogni tentativo di unificare il continente, e poi l'avvento al potere di Hitler in Germania fecero crollare la fragile costruzione diplomatica, volta a varare un embrione di organizzazione europea, fondata sull'accordo tra Briand e Stresemann.

Venuta meno la possibilità di un'intesa e di una collaborazione tra Francia e Germania, i principali antagonisti sul continente, il sistema europeo degli Stati si avviava così verso la sua più immane e definitiva catastrofe.

Negli anni precedenti la seconda guerra mondiale la Gran Bretagna, un osservatorio particolarmente favorevole per studiare la decadenza del sistema europeo degli Stati, fu la sede dove si sviluppò un importante movimento politico federalistico (*Federal Union*, promosso da Lord Beveridge), il quale impiegò i principi politici della teoria federalistica per spiegare la crisi dello Stato nazionale.

Lord Lothian precisò l'insegnamento kantiano sulla natura della guerra e della pace, applicandolo al mondo contemporaneo, identificò nell'anarchia internazionale la causa della guerra e ne indicò il rimedio nelle istituzioni federali. Nello stesso tempo l'anarchia internazionale viene definita come il principale ostacolo alla piena affermazione del liberalismo (L. Robbins) e del socialismo (B. Wootton) (26).

Federal Union influenzò Churchill, il quale nel 1940, al fine di rafforzare la resistenza al nazismo, propose alla Francia, che stava per cadere sotto la dominazione tedesca, di unirsi alla Gran Bretagna, sotto un parlamento comune.

(26) Cfr. LORD LOTHIAN, *Pacifism is not enough, nor Patriotism either*, Londra, 1935; L. ROBBINS, *L'economia pianificata e l'ordine internazionale* (1937), trad. it. Milano, 1948 e *Le cause economiche della guerra* (1939), trad. it. Torino, 1944; B. WOOTTON, op. cit. alla nota 18.

Nel momento del crollo del sistema europeo per la prima volta un governo nazionale, rovesciando la tendenza storica del sistema fondata sul principio dell'equilibrio tra Stati indipendenti, formulava dunque una proposta di unificazione federale. E' il segno che il principio federale è diventato un obiettivo politico operativo.

Com'è noto, la proposta non trovò nel governo francese sconfitto un interlocutore preparato ad accogliere un progetto così rivoluzionario e fu lasciata cadere. Così l'Europa non imboccò una strada che avrebbe potuto portarla all'unificazione federale sulla base del primo nucleo anglo-francese.

La nascita dei movimenti federalisti durante la Resistenza.

Sotto il profilo politico e militare la Resistenza restò dunque un fatto nazionale. Tuttavia come in tutte le epoche di crisi bellica o rivoluzionaria che hanno scosso l'Europa dopo la rivoluzione francese, dal punto di vista ideale, in tutte le correnti politiche si è manifestata una componente europeistica e federalistica. Ma la radicale novità della Resistenza consiste nella formazione di movimenti federalistici che partecipano alla lotta contro il nazi-fascismo con una autonoma fisionomia politica (il Movimento federalista europeo fu fondato in Italia nel 1943, il Comitato francese per la federazione europea nel 1944). E ciò che è singolare è che i numerosi gruppi che professavano questo ideale nacquero spesso l'uno all'insaputa dell'altro nella lotta clandestina.

Alla base di questo fatto non può che esserci una profonda trasformazione storica (la fine dello Stato nazionale come fattore attivo della politica internazionale e la fine del sistema europeo delle potenze), che mette all'ordine del giorno della storia il problema del superamento dello Stato nazionale e rende l'unificazione europea un obiettivo politico concretamente perseguibile. In effetti, fino alla seconda guerra mondiale, cioè finché la crisi dello Stato nazionale non giunse alla fase culminante, il federalismo non poté andare al di là della semplice negazione dello Stato nazionale e rimase spettatore interamente passivo di un movimento storico sottoposto a leggi sulle quali non poteva ancora intervenire (27).

(27) Cfr. N. BOBBIO, « Il federalismo nel dibattito politico e culturale della Resistenza », relazione svolta a Milano il 21 ottobre 1973, in occasione del trentennale della fondazione del Movimento federalista europeo, *Critica sociale*, LXV, 1973, pp. 569-75.

Se già verso la fine del XIX secolo era possibile constatare, come aveva fatto Seeley, che la potenza tendeva a emigrare verso gli sterminati spazi esterni al sistema europeo, tuttavia tale sistema era destinato a rimanere il centro della politica mondiale, finché il suo crollo non costringerà le potenze laterali ad intervenire per colmare il vuoto di potere formatosi in Europa. Fino alla seconda guerra mondiale la logica antagonistica di tale sistema impedì di sviluppare rapporti di collaborazione politica ed economica tra gli Stati a livello europeo.

Il significato ultimo delle guerre mondiali sta nella impossibilità della società europea di continuare a vivere in un regime di Stati nazionali, la cui sovranità assoluta era diventata incompatibile con un minimo di equilibrio e di ordine internazionale, di sviluppo economico e di stabilità democratica.

Come si può constatare leggendo il discorso pronunciato all'Assemblea costituente (28), Einaudi identificò nel problema dell'unificazione europea il filo conduttore della storia del nostro secolo, definì le guerre mondiali come due tentativi di risolverlo con la violenza e indicò la causa di tali guerre nella contraddizione tra il carattere tendenzialmente supranazionale della produzione e di tutti gli altri aspetti della condotta umana ad essa direttamente o indirettamente collegati e le dimensioni nazionali dello Stato.

Il crollo del sistema degli Stati nazionali durante la guerra fa dunque nascere l'idea della possibilità e della necessità di ricostruire l'Europa su basi unitarie.

Il *Manifesto per un'Europa libera e unita* (29), scritto da A. Spinelli e E. Rossi nel 1941 nel confino di Ventotene, enuncia i principi fondamentali che ispireranno l'azione dei movimenti federalistici: l'attribuzione alla crisi dello Stato nazionale della causa dell'imperialismo, della guerra, e della degenerazione della vita politica e sociale, di modo che « se la lotta restasse domani ristretta nel tradizionale campo nazionale », scrivono, « sarebbe molto difficile sfuggire alle vecchie aporie » (30) e l'identificazione della « linea di divisione fra partiti progressisti e partiti reazionari » non con « la linea formale della maggiore o minore democrazia, del maggiore o minore socialismo da istituire » ma con « la sostanziale nuovissima linea che separa quelli che concepì

(28) Cfr. *La guerra e l'unità europea* cit., pp. 153-64.

(29) Ripubblicato in *Trent'anni di vita del Movimento federalista europeo* cit., pp. 45-65.

(30) *Ibid.*, p. 55.

scono come fine essenziale della lotta quello antico, cioè la conquista del potere politico nazionale e che faranno sia pure involontariamente il gioco delle forze reazionarie, lasciando solidificare la lava incandescente delle passioni popolari nel vecchio stampo, e risorgere le vecchie assurdità - e quelli che vedranno come compito centrale la creazione di un solido Stato internazionale » (31).

Il giudizio storico sul quale si fonda l'autonomia teorica e politica del movimento federalistico, si riassume nel concetto di crisi dello Stato nazionale, di un potere che non essendo più in grado di controllare le tendenze di fondo del corso storico, è diventato il principale ostacolo allo sviluppo delle forze produttive e al rinnovamento della società e condanna al fallimento tutte le alternative politiche nazionali di sinistra.

Questo punto di vista permetterà di denunciare i limiti delle battaglie per trasformare la società in senso più democratico e socialista condotte nel quadro nazionale e l'illusione di chi considera tali battaglie pregiudiziali rispetto a quella per la federazione europea.

La conquista del potere nazionale non costituisce più un obiettivo che consenta ai cittadini e ai lavoratori europei di prendere in mano il loro destino, perché gli Stati nazionali non sono più centri di decisioni autonome, ma sono subordinati a centri di potere politici ed economici internazionali, dai quali dipendono le sorti dell'umanità.

(31) Ibid., p. 58.

L'idea di nazione*

FRANCESCO ROSSOLILLO

1. Il termine « nazione », impiegato negli stessi contesti significativi in cui viene abitualmente usato oggi, cioè riferito alla Francia, alla Germania, all'Italia, ecc., incomincia a comparire nel discorso politico — in Europa — nel corso della Rivoluzione francese, anche se il suo uso era lontano, in quell'epoca, dall'essere univoco; mentre appare nella letteratura con il Romanticismo tedesco, in particolare nelle opere di Herder e Fichte, dove peraltro è usato esclusivamente in un'accezione linguistico-culturale. Per trovare una cosciente teorizzazione della nazione come fondamento naturale dell'organizzazione del potere politico, cioè della fusione necessaria di nazione e Stato, bisogna giungere fino alla metà dell' '800, con l'opera di Giuseppe Mazzini.

E' in questo senso che il termine « nazione » ha cessato di essere un termine generico, che poteva essere riferito sia all'idea pura e semplice di gruppo, sia a quella di qualunque forma di comunità politica. Bisogna ricordare a questo proposito che, come gli africani usano oggi il termine « nazione » in riferimento sia all'Africa, sia agli Stati (cioè alle delimitazioni di gruppo stabilite dalle potenze coloniali), sia alle tribù, così gli europei, prima della Rivoluzione francese, usavano il termine « nazione » in riferimento sia all'intera Europa, sia agli Stati come la Francia e la Spagna, sia agli Stati regionali o cittadini. Ancora in Gioberti, per esempio, si trova l'espressione « nazione europea ». Usi analoghi si manifestano oggi nella sfera araba (nazione araba, egiziana, algerina, ecc.) e si sono manifestati per tutto l'Ottocento nella sfera della « nazione » slava, comprensiva di altre « nazioni » più piccole.

(*) Si tratta di una voce redatta per il *Dizionario di Politica* di prossima pubblicazione per i tipi della U.T.E.T., qui pubblicata per cortese concessione della Casa editrice.

Bisogna anche ricordare, per quanto riguarda la situazione contemporanea, che, dove non vi sono state le manifestazioni tipiche dell'idea di nazione, cioè nella sfera anglosassone, il termine « nazione » tende a significare piuttosto l'idea generica di comunità politica che quella specifica di un tipo ben definito di comunità politica (cfr. ad esempio l'espressione americana « *the nation and the states* », dove « nazione » ha il significato di comunità politica in qualche modo pluristatale).

2. La storia del termine « nazione » è stata eminentemente paradossale. Il riferimento nazionale infatti è stato, nel corso della Rivoluzione francese e, poi, dalla metà dell' '800 fino ad oggi, uno dei più importanti fattori di condizionamento del comportamento umano nella storia politica e sociale. In nome della nazione sono state combattute guerre, fatte rivoluzioni, trasformata la carta politica del mondo. Mentre nel Medio Evo, come nota Boyd C. Shafer, un uomo doveva sentirsi prima di tutto un cristiano, secondariamente un borgognone e soltanto in terzo luogo un francese (dove peraltro sentirsi un francese aveva allora un significato completamente diverso da quello che ha oggi), nella storia recente del continente europeo, coll'emergenza del fenomeno nazionale, la scala dei lealismi si è rovesciata, e il sentimento di appartenenza alla propria nazione ha acquisito una posizione di assoluta preminenza su qualsiasi altro sentimento di appartenenza territoriale, religiosa o ideologica; tanto che, da un lato, i lealismi e le identificazioni regionali e locali sono stati praticamente cancellati dal superiore riferimento alla nazione e, dall'altro, le stesse affiliazioni ideologiche o religiose, che pur si pongono come universali per loro essenza, sono state nei fatti subordinate all'affiliazione nazionale e quindi intimamente snaturate, come dimostra, nell' '800 e nel '900, la storia dei movimenti liberale, democratico e socialista, culminata nel fallimento dell'internazionalismo socialista allo scoppio della prima guerra mondiale, e della stessa religione cattolica, i cui sacerdoti benedicono gli eserciti nazionali, cioè gli strumenti della violenza nei rapporti internazionali, tradendo in nome della nazione la vocazione ecumenica della Chiesa.

Nonostante tutto ciò, il contenuto semantico del termine, malgrado la sua immensa forza emotiva, rimane tuttora tra i più vaghi e incerti del vocabolario politico. E la sua vaghezza, con la conseguente impossibilità di applicarlo in modo univoco nel discorso politico per identificare nella realtà i confini dei vari gruppi nazionali, è stata tra le principali cause del ruolo nefasto

che l'idea di nazione ha giocato nei rapporti internazionali nella storia moderna.

3. La nazione è normalmente concepita come un gruppo di uomini unito da un legame naturale e quindi eterno — o quantomeno esistente *ab immemorabili* — e che, in forza di questo legame, costituisce la base necessaria per l'organizzazione del potere politico nella forma dello Stato nazionale. Le difficoltà cominciano quando si tenta di definire la natura di questo legame o anche soltanto di individuare dei criteri che consentano di delimitare le varie individualità nazionali indipendentemente dalla natura del legame che le determina.

In primo luogo l'idea di « legame naturale » suggerisce immediatamente l'idea di razza: infatti l'identificazione tra nazione e razza è stata comune fino al nazismo e sopravvive ancora oggi, anche se per lo più in forme implicite, come testimoniano di frequente le definizioni che del termine danno i dizionari. Ora, non è certo necessario dilungarsi nella dimostrazione che il termine « razza » non consente di identificare gruppi aventi confini definiti e che comunque le grossolane classificazioni « razziali » tentate dagli antropologi — con criteri che variano da studioso a studioso — in nessun caso coincidono con le moderne nazioni.

Un secondo modo diffuso di concepire la nazione è la confusa rappresentazione di una « persona collettiva », di un « organismo » vivente di una vita propria, diversa da quella degli individui che lo compongono. L'estensione di queste « persone collettive » coinciderebbe con quella di gruppi aventi in comune determinate caratteristiche, come la lingua, i costumi, la religione, il territorio, ecc.. E' chiaro che anche questa seconda rappresentazione non costituisce nemmeno l'inizio di una spiegazione. Infatti, da un lato, il concetto di « persona collettiva », di « organismo vivente », ecc., è privo di senso nella misura in cui pretende di denotare qualcosa che non è risolvibile in comportamenti individuali, constatabili empiricamente. E, dall'altro, i criteri che si impiegano per delimitare l'estensione di questi « organismi » normalmente non identificano gruppi che coincidono con le odierne nazioni. Basti ricordare che molte nazioni sono plurilingui e molte lingue sono parlate in più nazioni; che comunque il monolinguisimo di certe nazioni, come la Francia o l'Italia, non è originario né spontaneo, ma è, almeno in parte, un fatto politico, risultante dall'estensione a tutti i membri di uno Stato, ad opera del potere politico, di una lingua parlata solo in una parte dello Stato e della conseguente decadenza dei dialetti e delle lingue originali, e anche di lingue di grandi tradizioni letterarie, come

l'occitano; che i costumi — il modo di vivere — di regioni limitrofe appartenenti a diverse nazioni confinanti sono in genere assai più simili di quelli di regioni geograficamente situate alle estremità opposte della stessa nazione; e via dicendo.

C'è di più. L'accento sulla lingua e sui costumi mette in crisi, anziché spiegare, l'idea comune di nazione. E' vero che il fatto di parlare la stessa lingua o la comunanza di costumi costituiscono legami profondi, che identificano gruppi aventi una propria fisionomia. Una lingua comune è il veicolo di una cultura comune e quindi crea un vincolo importante tra coloro che la parlano, che entra nella costituzione della loro stessa personalità individuale. La comunanza dell'ambiente fisico in cui un gruppo di uomini vive, a sua volta, collega le loro esperienze quotidiane, crea ricordi comuni, rende simile il loro modo di vivere e quindi diviene essa pure un elemento costitutivo della loro personalità. Ma è anche vero che i gruppi così identificati, che Albertini chiama « nazionalità spontanee », non coincidono con le nazioni nel senso comune del termine e che essi non hanno bisogno di un potere politico per mantenersi. E' per questo che si può loro attribuire il carattere della spontaneità, a torto attribuito alle nazioni comunemente intese.

Un'ultima concezione, che risale a Ernest Renan, identifica la nazione — al di là dell'esistenza di qualsiasi legame obiettivo — con la « volontà di vivere insieme », il « plebiscito di tutti i giorni ». Ma di fatto questo tentativo definitorio, più che risolvere il problema, lo evita, perché ciò che definirebbe la nazione distinguendola da tutti gli altri gruppi basati sulla adesione volontaria, sarebbe il modo del vivere insieme. Ed è appunto questo il problema che la definizione di Renan lascia insoluto.

4. L'approccio empirico individuato da Albertini — il teorico al quale dobbiamo l'indagine più approfondita di cui oggi disponiamo sul tema che ci interessa — per giungere ad una definizione positiva della nazione consiste nell'accertare il modo in cui la presenza dell'entità « nazione » si manifesta nel comportamento osservabile degli individui, cioè nell'identificare un « comportamento nazionale ». Questa indagine empirica conduce a risultati sufficientemente chiari e univoci. Essa permette di stabilire, in primo luogo, che il comportamento nazionale è un comportamento di fedeltà nei confronti delle entità « Francia », « Germania », « Italia », ecc., non meglio definite. In secondo luogo, e questo è il fatto specifico, che questo comportamento di fedeltà non si manifesta soltanto come fedeltà politica allo Stato, ma coinvolge altri valori, la cui motivazione autonoma, per sé

considerata, non è né politica né statuale, e che di per sé identificerebbero gruppi di estensione diversa da quella nazionale.

Il sentimento italiano è quindi, nel contempo, il sentimento di appartenere allo Stato italiano e quello di appartenere ad una entità pensata come una realtà sociale organica, nella quale la caratterizzazione « italiano » prevale su quella « borghese », « proletario », ecc. e che deforma fittiziamente il naturale quadro di riferimento di un grande numero di comportamenti conoscitivi e valutativi, introducendo la falsa rappresentazione, per esempio, di una realtà paesaggistica italiana, nella quale svanisce il fatto concreto del paesaggio ligure, padano, ecc.; o di una realtà estetica o culturale italiana, nella quale si riduce al quadro italiano il fatto universale delle espressioni toscana, veneziana, ecc., della cultura europea; e così via.

Ma si tratta di un'entità illusoria, alla quale non corrisponde alcun gruppo concretamente identificabile il quale possa servire come naturale quadro di riferimento dei comportamenti che normalmente vengono riferiti alla « Francia » alla « Germania », all'« Italia », ecc.. Il riferimento soggettivo del sentimento nazionale è quindi questa entità illusoria. Il suo riferimento oggettivo è uno Stato, che, però, non viene pensato come tale, ma come questa entità illusoria. Ciò permette di affermare che la nazione è un'entità ideologica, cioè il riflesso nella mente degli uomini di una situazione di potere.

Il fatto che la nazione sia un'ideologia è di per sé sufficiente ad escludere che, prima dell'emergenza di comportamenti nazionali coscienti con la Rivoluzione francese, esistessero, come la storiografia nazionale vuol far credere, delle nazioni inconsapevoli. Ciò non significa che non si possano e non si debbano individuare, nella storia, delle tendenze che hanno portato alla nascita delle moderne nazioni. Ma sarebbe un grave errore teorico confondere il processo che ha generato le moderne nazioni con il suo risultato. Del resto è chiaro che, poiché le nazioni non sono individuate da alcun elemento concreto, manca qualsiasi criterio, in assenza di un sentimento consapevole di fedeltà, per verificare l'esistenza di una supposta nazione virtuale.

5. L'analisi che precede contiene in sé già l'individuazione del tipo di situazione di potere di cui l'idea di nazione è un riflesso. Da essa risulta evidente che la nazione è l'ideologia di un certo tipo di Stato, poiché è proprio lo Stato l'entità alla quale concretamente si dirige il sentimento di fedeltà che l'idea di nazione suscita e mantiene. Questa conclusione provvisoria rende conto del contenuto rappresentativo del termine. La funzione del-

l'idea di nazione, come si è visto, è quella di creare e di mantenere un comportamento di fedeltà dei cittadini verso lo Stato. A questo fine adempie l'idea, che fa parte del nucleo semantico fondamentale del termine di nazione, di un legame naturale, profondo, che investe anche la sfera più intima della personalità degli individui che da esso sono uniti, tanto da giustificare l'elaborazione di un rituale e di una simbologia pseudo-religiosi. Questo sentimento è stato storicamente creato mediante l'estensione forzata a tutti i cittadini dello Stato di alcuni contenuti tipici della nazionalità spontanea (per esempio la lingua) o quantomeno, quando questa estensione si è rivelata inattuabile, mediante l'imposizione dell'idea falsa che alcuni contenuti tipici della nazionalità spontanea fossero comuni a tutti i cittadini (per esempio i costumi). Questo processo si è attuato, negli Stati che l'hanno portato avanti fino in fondo, con l'imposizione a tutti i cittadini dei contenuti caratteristici della nazionalità spontanea prevalente e con la soppressione delle nazionalità spontanee minori (a questo proposito è paradigmatico il caso della Francia).

Il carattere ideologico della nazione spiega anche i mutevoli accenti che — nelle diverse situazioni storico-politiche — vengono posti sui suoi diversi e contraddittori contenuti rappresentativi. Poiché essa è l'ideologia di uno Stato, dovrà adattarsi nel suo contenuto alle mutevoli esigenze della ragion di Stato. Per questo, quando l'Alsazia era oggetto di disputa tra la Francia e la Germania, la nazione era per i francesi il gruppo di coloro che « vogliono vivere insieme », mentre era definita, per i tedeschi, dalla comunanza di lingua e di costumi; così, prima della prima guerra mondiale, Trento e Trieste erano italiane perché i loro abitanti erano di lingua italiana; mentre, dalla fine della prima guerra mondiale, il Tirolo del Sud è italiano perché è compreso nei « confini naturali » dell'Italia. E via di seguito.

6. Si è finora concluso in via provvisoria che la nazione è l'ideologia di un tipo di Stato. Rimane da vedere di quale tipo di Stato. A questo proposito appare ovvia una prima considerazione, che comunque è confermata dalla storia della comparsa del termine, usato nell'accezione attuale: il comportamento nazionale, quale è stato precedentemente definito, non era pensabile prima che la Rivoluzione industriale creasse delle sfere di interdipendenza della condotta degli uomini — quantomeno, dapprima, limitatamente alla classe borghese — corrispondenti in estensione ai moderni Stati nazionali. Per questo, nel Medio Evo, un riferimento della condotta umana alle entità « Francia », « Germania », « Italia », ecc., inteso come fatto sociale e prescindendo

da sporadici riferimenti letterari, era impossibile.

L'evoluzione del modo di produrre causata dalla Rivoluzione industriale creò mercati di dimensioni « nazionali », allargò conseguentemente l'orizzonte della vita quotidiana di strati sempre più numerosi della popolazione e collegò allo Stato una serie di comportamenti economici, politici, amministrativi, giuridici che, nella fase precedente, ne erano del tutto indipendenti.

Si realizzavano in questo modo alcune condizioni necessarie della nascita dell'ideologia nazionale. Ma non si tratta ancora di condizioni sufficienti. L'ideologia nazionale presuppone infatti il collegamento allo Stato non solo dei comportamenti puramente esteriori che abbiamo elencato, ma anche di quelli costitutivi del sentimento intimo della personalità e dell'affinità fondamentale di gruppo, collegamento che la sola evoluzione del modo di produrre non è sufficiente a creare. E' caratteristico per esempio il fatto che in Gran Bretagna, contrariamente a quanto è accaduto sul continente europeo, il processo di estensione dell'ambito di interdipendenza tra i rapporti umani provocato dalla Rivoluzione industriale ha portato al collegamento allo Stato del primo tipo di comportamento e non del secondo, tanto che i cittadini britannici, pur considerandosi cittadini di un unico Stato e tenuti ad un comune dovere di lealtà verso la Corona, non sentono come loro « patria » la Gran Bretagna, bensì l'Inghilterra, la Scozia o il Galles. Ciò significa che in Gran Bretagna lo sviluppo della Rivoluzione industriale non ha portato — se non in misura parziale e imperfetta — al soffocamento delle autentiche nazionalità spontanee e alla loro sostituzione con l'idea fittizia di nazione.

Questa differenza tra l'esperienza della Gran Bretagna e quella continentale si spiega con la diversa evoluzione dello Stato nelle due aree. Mentre infatti la situazione geografica insulare — quindi facilmente difendibile con la sola flotta — della Gran Bretagna le ha consentito di conservare nel corso dei secoli una struttura statale elastica e decentrata, gli Stati del continente europeo, esposti continuamente al pericolo di invasioni da parte dei loro vicini territoriali e quindi permanentemente destinati ad uno stato di guerra aperta o latente, sono stati costretti, per fronteggiare efficacemente questa situazione, ad accentrare al massimo il potere attraverso gli istituti della leva obbligatoria, della scuola di Stato, della centralizzazione amministrativa, ecc.. Essi si sono trovati quindi nella situazione, da un lato, di dover esigere dai loro cittadini un grado di fedeltà al potere senza precedenti, quantomeno dai tempi della città-Stato greca, che giungeva fino alla richiesta del sacrificio della vita; e, dall'altro, di di-

sporre degli strumenti adatti ad inculcare artificialmente negli animi dei cittadini stessi questi sentimenti di fedeltà. L'idea di nazione, con la rappresentazione di un oscuro e profondo legame di sangue che convoglia e con il rituale pseudo-religioso che l'accompagna, è stata e rimane il veicolo per la creazione e il mantenimento di questo lealismo potenzialmente totale.

E' in questo modo che si giunge alla definizione della nazione data da Albertini come l'*ideologia dello Stato burocratico accentrato*.

7. Se la nazione è l'ideologia dello Stato burocratico accentrato, il superamento di questa forma di organizzazione del potere politico implica la demistificazione dell'idea di nazione. La base pratica di questa demistificazione esiste. E' un dato di fatto che l'attuale evoluzione del modo di produrre nella parte industrializzata del mondo, dopo aver portato alla dimensione « nazionale » l'ambito di interdipendenza tra i rapporti umani, sta ora tendenzialmente allargandolo al di là delle dimensioni degli attuali Stati nazionali e fa apparire con sempre più immediata chiarezza la necessità di organizzare il potere politico su spazi continentali e secondo moduli federali.

E' quindi prevedibile che la storia degli Stati nazionali stia volgendo al termine e stia per iniziare una fase nella quale il mondo sarà organizzato in grandi spazi politici federali. Ma, si noti bene, se il federalismo indubbiamente significa la fine delle nazioni nel senso da noi definito, esso significa anche la rinascita, o il rinvigorismento, delle nazionalità spontanee che lo Stato nazionale soffoca o degrada a strumenti ideologici al servizio del potere politico, e quindi il ritorno di quegli autentici valori comunitari di cui l'ideologia nazionale si è appropriata trasformandoli in bestiali sentimenti gregari.

BIBLIOGRAFIA

- E. RENAN - « Qu'est-ce qu'une nation? » in *Discours et Conférences*, Parigi, 1887.
- F. MEINECKE - *Weltbürgertum und Nationalstaat - Studien zur Genesis des deutschen Nationalstaates*, Monaco, 1908.
- M. ALBERTINI - *Lo stato nazionale*, Milano, 1960.
- M. ALBERTINI - « Idea nazionale e ideali di unità supranazionali in Italia dal 1815 al 1918 » in AA. VV., *Nuove questioni di storia del Risorgimento e dell'unità d'Italia*, Milano, 1961.

- M. ALBERTINI - « L'idée de nation » in *Annales de l'institut international de philosophie politique*, Vol. VIII, 1969.
- B. C. SHAFER - *Nationalism: Myth and Reality*, Londra, 1955.
- E. KEDOURIE - *Nationalism*, Londra, 1960.
- F. CHABOD - *L'idea di nazione*, Bari, 1961.
- C.J.H. HAYES - *The Historical Evolution of Modern Nationalism*, New York, 1931.
- E. LEMBERG - *Nationalismus*, Monaco, 1964.
- H. KOHN - *The Idea of Nationalism - A Study in Its Origins and Background*, New York, 1944.

I fatti e le idee

DEMOCRAZIA E DITTATURA IN PORTOGALLO

Il tentativo di colpo di Stato dell'11 marzo ha riproposto drammaticamente all'attenzione il Portogallo. Oggi non è ancora possibile prevedere con precisione gli esiti del fallimento del colpo di mano. Alcune considerazioni possono tuttavia essere fatte, già da ora, sui limiti dell'esperienza democratica in Portogallo, sulle alternative che si sono aperte all'indomani della « rivoluzione dei garofani », sull'insegnamento che l'Europa deve trarre dall'esperienza portoghese.

Innanzitutto va sottolineato che la caduta della dittatura di Caetano non dimostra di per sé l'esistenza di un forte movimento democratico in Portogallo. Il regime fascista è caduto logorato dai propri errori.

Il Portogallo è il paese più povero dell'Europa, con un reddito pro-capite di 717 dollari, pari a metà di quello spagnolo; il Portogallo è il Paese con il tasso di natalità più elevato in Europa, la mortalità infantile più grave, un tasso di analfabetismo assurdo (il 35% della popolazione è analfabeta.) Questi dati indicano in modo drammatico la realtà socio-economica portoghese, deterioratasi sempre di più durante i cinquant'anni di dittatura fascista. Il fatto è che il regime fascista non ha saputo dare nessuna soluzione ai problemi gravissimi della società portoghese. La sola risposta data è stata l'emigrazione dei lavoratori: negli ultimi 10 anni 1,6 milioni di portoghesi sono emigrati all'estero, su una popolazione totale di 8,8 milioni.

In questa situazione, il regime fascista non poteva più contare su nessuna forma di consenso interno; esso poteva reggersi solo con la repressione più brutale di qualsiasi fermento.

Il secondo punto di crisi del regime portoghese è stato rappresentato dalla guerra coloniale. Da anni la guerra dissanguava l'economia portoghese, facendo pagare un alto contributo di vite umane ad una popolazione sempre più scettica circa l'utilità di questo conflitto. Lo scontento per la politica coloniale svolta dal regime si è diffuso fra civili e militari. Nel manifesto fatto circolare, nelle settimane che hanno preceduto il colpo di Stato del 1974, da alcuni giovani ufficiali, si legge: « Prima del 1961 il prestigio delle forze armate non era stato toccato. Con la caduta di Goa (occupata dall'India) e il protrarsi indefinito di tre guerre in Africa, il governo le ha rese direttamente responsabili del disastro (...). Man mano che la situazione militare andava deteriorandosi, lo sforzo che si esigeva dai militari è diventato insopportabile. Era strategicamente impossibile raggiungere gli obiettivi che un governo, privo degli strumenti necessari per realizzare la sua politica, cercava di imporre alle forze armate ». Il fatto è che la coscienza della impossibilità di ottenere la vittoria con le armi si è diffusa in tutto l'esercito, specie fra i giovani ufficiali: fino a che l'esercito ha tolto il proprio appoggio al regime, rovesciandolo.

A questo si aggiunga la crisi economica internazionale, che non ha risparmiato nemmeno il Portogallo. La situazione economica di questo Paese, già grave per la sua arretratezza e per gli squilibri economici e sociali che lo caratterizzano, è stata portata al collasso dalla crisi internazionale. Nel 1973 l'inflazione ha raggiunto livelli elevatissimi (circa il 20%) e i conti con l'estero, già in equilibrio molto precario, si sono deteriorati gravemente, compromettendo le possibilità di mantenere i livelli di occupazione e di reddito, già drammaticamente bassi, raggiunti in passato.

Questi fatti stanno alla base della caduta del fascismo in Portogallo; essi indicano, al tempo stesso, quanto gravi siano state le condizioni in cui si sono trovate ad agire le forze democratiche ritornate al governo.

Il fatto è che in Portogallo non esistono le basi sociali ed economiche su cui costruire una esperienza democratica autonoma. Da un punto di vista strutturale, il sistema economico portoghese ha dimensioni estremamente limitate e manca delle infrastrutture e delle industrie di base necessarie per sorreggere uno sviluppo economico autonomo. La difficoltà di avviare un processo di sviluppo economico è fatalmente destinata a diminuire il consenso popolare nei confronti del governo. La situazione è inoltre aggravata dai problemi di « transizione » dal passato regime al nuovo assetto democratico, cioè dagli squilibri portati dal distacco delle

colonie e dalla necessità di smantellare gli interessi corporativi alimentati dal regime fascista. Nella società portoghese il dualismo che contrappone le popolazioni urbane a quelle rurali è talmente profondo da alimentare tensioni difficilmente mediabili. L'esperienza vissuta nei primi 6 mesi di libertà ha infine dimostrato che le tensioni ideali e politiche repressi dal regime fascista per un cinquantennio, in mancanza della possibilità di trovare una pronta realizzazione, spesso hanno assunto la forma di rivendicazioni disordinate e di esplosioni estremistiche, rendendo più difficile il compito del governo democratico.

Questa situazione ha delle importanti implicazioni, sia dal punto di vista interno che internazionale.

Dal punto di vista interno, per superare una situazione tanto difficile è apparsa subito evidente la necessità di realizzare l'unità di tutte le forze democratiche. Quando è in gioco la costituzione di uno Stato, le alternative di governo debbono essere accantonate, per concentrare tutte le forze sull'obiettivo di costruire un ordine nuovo. E qui sta il primo limite dell'esperienza portoghese. E' ormai chiaro, infatti, che l'unità del fronte democratico è entrata in crisi, soprattutto in conseguenza delle tendenze egemoniche espresse dal partito comunista, forte dell'appoggio dell'« ala sinistra » delle forze armate, oggi in grado di controllare l'esercito. L'atteggiamento tenuto dal partito comunista ha spezzato la solidarietà del fronte democratico, ha spinto « a destra » i gruppi moderati, aprendo la prospettiva di un tentativo contro-rivoluzionario.

L'atteggiamento del partito comunista portoghese desta tante maggiori perplessità, in quanto risultano evidenti i limiti del tentativo di perseguire una « via portoghese al socialismo ». Il fatto è che non esiste una via portoghese al progresso, qualsiasi sia il regime al potere, perché il Portogallo, così come qualsiasi Stato europeo, per la sua dimensione nazionale ottocentesca, non è il quadro in cui le forze del progresso possono vincere. L'atteggiamento del partito comunista portoghese sembra in realtà destinato a facilitare la presa di controllo dell'esercito sulla vita politica portoghese, quindi ad una degenerazione antidemocratica e nazionalistica della rivoluzione antifascista del 1974, sulla base di modelli di alleanza fra forze di sinistra e forze armate diffusi in alcuni paesi sottosviluppati. Lo stesso vale per la posizione assunta dal partito socialista, oggi orientato a seguire passivamente l'iniziativa comunista.

Ad aggravare le perplessità circa l'atteggiamento assunto dal partito comunista portoghese stanno inoltre le considerazioni di ordine internazionale. E' estremamente improbabile, in effetti, che

il Portogallo possa fare affidamento su un aiuto, politico ed economico, da parte dell'Unione Sovietica; l'esperienza cilena — ultimo esempio di una lunga serie — sta a dimostrare che le superpotenze sono ben attente a non disturbarsi all'interno delle rispettive aree di influenza.

Il fatto è che i problemi di ordine internazionale sono determinanti per comprendere le alternative e i limiti dell'esperienza portoghese. Stante l'estrema debolezza della base su cui poggia, la democrazia portoghese può sopravvivere e svilupparsi solo a condizione di essere sorretta « dall'esterno ». E questo aiuto può essere ricercato, stante l'equilibrio internazionale vigente, solamente o presso gli Stati Uniti o presso l'Europa.

La speranza che la democrazia portoghese sia sorretta dall'aiuto statunitense è contraddittoria. Gli impegni internazionali che oggi gravano sugli Stati Uniti risultano ogni giorno sempre più chiaramente sproporzionati alle possibilità, pur gigantesche, di questo paese; gli Stati Uniti possono svolgere la funzione di gendarme dell'ordine internazionale, ma non sono in grado di soccorrere i tentativi di sviluppo e di rinnovamento democratico in atto nel mondo. In tal modo, d'altro lato, si comprende l'appoggio dato dagli Stati Uniti al regime di Caetano; per le stesse ragioni si può prevedere la disponibilità del governo di Washington a riconoscere qualsiasi governo « forte » che si stabilisse a Lisbona e che garantisse la fedeltà del Portogallo all'Alleanza atlantica.

L'unico alleato che può aiutare la democrazia portoghese è l'Europa. Solo l'Europa può aiutare il Portogallo a superare il proprio sottosviluppo storico, rendendo i problemi portoghesi problemi della Federazione europea. Questa alternativa tuttavia è difficile; oggi l'Europa è ancora divisa e può prestare solo un aiuto limitato al Portogallo. La scelta di questa alternativa implica una visione lungimirante da parte delle forze politiche portoghesi, oggi assillate da scadenze immediate che premiano la ricerca di soluzioni di emergenza.

La vera responsabilità di questa scelta grava sugli europei. Il popolo portoghese ha saputo liberarsi dal giogo fascista, ma questa vittoria sarà solo effimera se l'Europa, raggiunta la propria unità federale, non saprà venire in suo aiuto. I fatti tragici che si stanno verificando in questi giorni in Portogallo valgano a richiamare i cittadini europei alle proprie responsabilità.

(marzo 1975)

d. v.

IL VERTICE DI DUBLINO

Un solo tema ha impegnato le energie dei nove capi di governo, riuniti a Dublino il 10-11 marzo per il primo vertice del 1975: quello delle richieste presentate dall'Inghilterra per ottenere condizioni a sé più favorevoli nell'ambito della comunità dei nove.

Molte delle rivendicazioni avanzate ora è un anno dal governo di Wilson non erano ormai più in discussione a Dublino, perché lasciate cadere degli stessi inglesi, o perché già accolte dagli altri soci in misura ritenuta da Wilson soddisfacente: come nel settore basilare dell'agricoltura, ove un accordo era stato raggiunto in autunno.

Restava aperta la questione del contributo inglese al bilancio della comunità — unica superstite delle sette richieste originarie. I nove ne hanno discusso per due giorni, certo troppi per una questione il cui peso qualitativo e quantitativo appare alquanto limitato.

Ma la ragione dell'accanimento inglese era trasparente: ottenere un risultato che consentisse a Wilson di presentarsi agli elettori in buona posizione in vista del referendum sull'Europa, atteso per giugno. L'obiettivo era evidentemente condiviso da Giscard, da Schmidt e dagli altri soci della comunità, dal momento che le richieste di Wilson sono state accolte in larga misura.

Si è discusso su un progetto presentato dalla Commissione di Bruxelles, che ne aveva ricevuto mandato in occasione del vertice parigino di dicembre. La Commissione suggeriva che uno Stato (leggi: l'Inghilterra) potesse ottenere una riduzione dei suoi apporti al finanziamento comunitario, proporzionale alla diminuita consistenza relativa del suo prodotto nazionale lordo rispetto a quello degli altri Stati della comunità.

Wilson ha chiesto e ottenuto — a modifica delle proposte della Commissione, pur condivise inizialmente da Giscard e da Schmidt — che tale « meccanismo correttore » operi anche se il paese in questione abbia una bilancia dei pagamenti attiva, e che l'agevolazione si estenda alla quota del bilancio comunitario che si basa sulle risorse « proprie » della comunità (prelievi diretti doganali e altri), oltre ad operare per le somme versate dagli Stati alla comunità. Ma è stato fissato un tetto massimo per tali interventi correttivi, pari a circa 200 miliardi di lire: ciò conferma l'esiguità degli interessi economici in gioco nella trattativa di Dublino.

L'aver chiuso senza lacerazioni il cahier delle rivendicazioni inglesi è certo un risultato positivo. Ma è auspicabile che i vertici futuri mettano a fuoco questioni politiche di ben altro rilievo rispetto a quelle discusse a Dublino. Le facilitazioni al burro neozelandese — che Wilson ha a lungo perorato si estendano ai formaggi di quello stesso felice paese — meritano un vertice dei capi di Stato e di governo?

I prossimi mesi mostreranno la capacità dei nove a proseguire lungo la via additata, su iniziativa di Giscard, dal vertice di Parigi. Il Parlamento di Strasburgo ha approvato fin dal 14 gennaio la Convenzione sull'elezione a suffragio universale dei membri del Parlamento stesso, in ossequio alla richiesta formulata dai nove a dicembre. Ora occorre che la Convenzione venga esaminata, approvata e ratificata dai singoli Stati.

Vi è un metro preciso per valutare il grado di determinazione dei nove a muovere in tale direzione, verso un obiettivo di portata storica: basterà accertarsi della presenza — o dell'assenza — della Convenzione del 14 gennaio nell'ordine del giorno del prossimo vertice.

(marzo 1975)

a.p.s.

LA CONFERENZA SULL'EMIGRAZIONE

Si è svolta, dal 24 febbraio al 1° marzo scorso, a Roma, una conferenza sull'emigrazione che ha visto raccolti rappresentanti dei lavoratori emigrati, sindacalisti, uomini politici, esponenti del governo e delle regioni.

Il primo dato da prendere in considerazione a proposito di questa conferenza è il fatto, a prima vista paradossale, che una simile iniziativa sia stata presa per la prima volta solo oggi, quando l'emigrazione è da più di un secolo una delle piaghe più gravi della società italiana. Il fatto è che spesso si prende coscienza dell'esistenza di un problema e lo si affronta non quando risulta più drammatico, ma quando appare la possibilità di risolverlo.

Nel nostro paese, in passato, il fenomeno dell'emigrazione ha avuto dimensioni imponenti e si è spesso realizzato in condizioni talmente disagiate da apparire disumano. L'emigrazione tuttavia è sempre stata considerata come una piaga inevitabile, e perciò ad essa ci si è rassegnati.

In effetti, questo atteggiamento corrispondeva ad un dato strutturale, cioè al fatto che all'interno del quadro italiano il problema dell'emigrazione non poteva trovare soluzione se non al prezzo di rinunciare all'obiettivo del massimo sviluppo e della industrializzazione del sistema economico. Giunta in ritardo alla soglia della rivoluzione industriale, l'Italia ha dovuto concentrare tutte le proprie energie nel tentativo di costruire le industrie di base, necessarie per il decollo economico. Ciò ha comportato la necessità di favorire gli insediamenti industriali nel Nord-Italia e le industrie nascenti con politiche protezionistiche. In questo quadro l'agricoltura e con essa in particolare il Meridione sono stati chiamati a finanziare lo sviluppo del Nord. Il prezzo pagato dall'Italia per superare il ritardo storico che la divideva dai paesi industrializzati più moderni è stato lo sviluppo dualistico della economia e della società. Ai lavoratori delle regioni meno sviluppate non era lasciata altra scelta che emigrare in cerca di lavoro.

In questo dopoguerra, la scelta di mercato aperto compiuta dall'Italia ha contribuito ad aggravare il problema dell'emigrazione. La partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea, se da un lato ha permesso una espansione economica e un progresso sociale altrimenti inimmaginabili, dall'altro lato ha approfondito le distorsioni del nostro sistema produttivo e dell'assetto territoriale. Lo stimolo della concorrenza internazionale ha contribuito allo sviluppo delle industrie più competitive e degli agglomerati industriali del Nord-Italia, mentre ha avuto effetti molto minori sulle industrie orientate al mercato interno e ha interessato solo marginalmente il Sud.

Il crescente grado di «apertura» dell'economia italiana ha inoltre tolto efficacia agli interventi di politica economica volti a garantire uno sviluppo equilibrato del sistema economico. L'avvio — avvenuto con la formazione del centro-sinistra all'inizio degli anni '60 — dei primi tentativi di realizzare una politica meridionalistica e delle riforme, che rappresentavano una premessa essenziale per risolvere il problema della emigrazione, si è scontrato immediatamente con la necessità di garantire l'equilibrio dei conti con l'estero. In sostanza, l'Italia dal 1963 ha fatto diretta esperienza della politica di «stop and go» che ha frenato ogni tentativo di espansione economica stabile e ha reso sterili i progetti di riforma.

Il fatto è che l'impossibilità di trovare all'interno del quadro italiano una soluzione alla piaga dell'emigrazione è andata accentuandosi parallelamente al progresso dell'integrazione europea. In un'area integrata ove è garantita la libera circolazione

dei beni, dei servizi e dei fattori della produzione, i capitali tendono a indirizzarsi verso le aree in cui trovano gli impieghi con più elevato rendimento; parimenti la manodopera tende a trasferirsi verso le regioni più ricche e con maggiore tasso di sviluppo, che offrono migliori possibilità di lavoro. Ciò significa, in altri termini, che in un sistema economico integrato e privo di un quadro istituzionale in grado di garantire la formazione di una volontà pubblica, quale è la C.E.E., il divario fra regioni ricche e regioni povere tende ad approfondirsi; questa tendenza può essere eliminata solo attraverso una coerente politica regionale a livello europeo.

La novità storica di fronte a cui oggi ci troviamo, è costituita dal fatto che per la prima volta è possibile progettare la realizzazione, a medio termine, di una politica regionale europea. Ciò è conseguenza dell'impegno assunto dai Capi di Stato e di governo, riuniti a Parigi nel dicembre scorso, di procedere lungo la strada dell'Unione europea. In particolare, la decisione di eleggere a suffragio universale diretto il Parlamento europeo entro il 1978 è già nella prospettiva precisa della nascita di un potere democratico a livello europeo in grado di assumere le responsabilità che oggi non possono più essere realizzate dagli Stati nazionali.

La prospettiva della realizzazione dell'Unione europea ha già iniziato a produrre i primi effetti. A questo proposito è sintomatica la decisione presa nei giorni scorsi di portare nella sede del Parlamento europeo il dibattito sui progetti di riforma del mercato comune agricolo formulati dalla Comunità e dagli Stati membri. Una simile decisione, ancora poco tempo fa, avrebbe rappresentato un omaggio formale, privo di significato politico, reso al Parlamento europeo, in quanto quest'ultimo non rappresentava nulla più di un simulacro di parlamento, privo di potere e di legittimità democratica. La stessa decisione, presa oggi, assume un significato diverso perché giunge dopo il vertice di Parigi. Il Parlamento europeo può cominciare ad attualizzare oggi il potere che avrà, in un domani ormai credibilmente vicino, una volta eletto democraticamente; il dibattito sulla politica agricola che sta per essere portato nella sua sede, pertanto, mobilità, se pure ancora in misura limitata, forze politiche ed economiche.

Osservazioni analoghe valgono per tutti i settori in cui più si è sentita la mancanza di una politica europea; la prospettiva della nascita di un potere europeo aperta dal vertice di Parigi sta determinando fermenti in quanti cominciano a vedere la possibilità di affrontare i problemi che non potevano essere risolti nel quadro comunitario.

La conferenza sull'emigrazione va inserita in questo contesto. Essa non si comprende se si prescinde dal fatto che finalmente si vede in prospettiva la possibilità di risolvere questo problema, con l'avvio di una politica coerente svolta da un potere democratico europeo.

Naturalmente la conferenza di Roma ha dimostrato che la coscienza di questa nuova realtà è presente in pochi, e anche in questi risulta molto confusa. Tutti i fatti nuovi vengono interpretati con gli schemi forgiati per i fatti antichi; ciò risulta tanto più vero nel nostro caso, in cui il nuovo è a livello di un quadro europeo che esiste in modo solo imperfetto e il vecchio è invece all'interno del quadro nazionale e dei poteri esistenti. Così si spiega che nell'ambito della conferenza si sono visti succedersi al podio oratori che hanno sostenuto la necessità di avviare una incisiva politica regionale a livello europeo e ministri che si sono vantati di avere portato da 8 a 15 miliardi i fondi per interventi assistenziali a favore degli emigrati; sindacalisti che hanno sostenuto la necessità di organizzare un sindacato europeo e di arrivare a forme di sciopero europeo, e altri che hanno sostenuto l'opportunità di assumere sindacalisti in qualità di diplomatici nelle ambasciate per meglio assistere gli emigrati! Resta tuttavia il dato fondamentale che nella Conferenza, nel suo complesso, è emersa con chiarezza la coscienza della dimensione europea del problema dell'emigrazione. In particolare va richiamato che, nel discorso d'apertura, il presidente del Comitato organizzatore on. Granelli, ha lucidamente indicato nell'elezione a suffragio popolare del Parlamento europeo la scelta strategica da cui dipende la soluzione del problema dell'emigrazione.

Particolare rilevanza, per dimostrare l'orientamento in senso europeo di molti partecipanti alla Conferenza, hanno alcune proposte avanzate durante i lavori. Oltre a quelle già ricordate, vanno considerate con interesse le proposte di ampliare i diritti dei lavoratori di partecipare agli organismi sindacali e alla vita politica locale nei paesi di immigrazione; in realtà, da tempo sono stati avanzati progetti in tal senso, specie in Germania, ove più massiccia è la presenza di lavoratori emigrati europei.

Queste proposte, con evidenza, non danno una risposta di fondo al fenomeno della discriminazione subita dall'immigrato. Anche nell'ipotesi più favorevole di pieno successo di queste iniziative, con il riconoscimento del diritto degli immigrati di partecipare al governo dell'amministrazione locale, agli immigrati verrebbe riconosciuto solamente un diritto di voto amministrativo, non il diritto di partecipare liberamente e pienamente alla vita politica del paese di immigrazione con propri partiti e rap-

presentanti. L'immigrato rimarrebbe sempre un cittadino di seconda categoria rispetto agli indigeni, i quali soli posseggono pieni diritti politici. La realizzazione di queste proposte rappresenterebbe tuttavia un primo passo nella direzione giusta, cioè verso il pieno riconoscimento del diritto di cittadinanza e partecipazione politica degli emigrati nella società che li accoglie. Ma l'affermazione del diritto di cittadinanza europea non è pensabile al di fuori del quadro dell'Unione politica europea; oggi le proposte avanzate per estendere i diritti degli immigrati sono parziali, perché esiste solo la prospettiva dell'Unione europea, mentre il quadro istituzionale esistente è ancora quello estremamente fragile e antidemocratico della Comunità.

Osservazioni analoghe valgono a proposito dell'atteggiamento di coloro che si sono pronunciati per risolvere il problema dell'emigrazione abolendo le cause stesse del fenomeno, cioè affermando il diritto di ogni lavoratore di trovare una occupazione nella propria comunità d'origine senza essere costretto a emigrare verso altre regioni o altri Stati. Gli aspetti contraddittori di queste posizioni sono una conseguenza del fatto che le forze politiche e sociali organizzate che conducono questa battaglia hanno oggi una dimensione nazionale, mentre il problema richiede una soluzione europea. Gli squilibri esistenti fra le regioni sottosviluppate del Sud-Italia e le regioni più sviluppate del Nord-Europa possono essere risolti solo da una politica regionale condotta a livello europeo da un potere democratico controllato dal popolo. I partiti politici nazionali possono influire sulle decisioni dei governi nazionali ma sono impotenti di fronte a problemi che possono essere risolti solo a livello europeo.

Anche per gli interventi formulati in tal senso, tuttavia, vale la considerazione che essi hanno una validità e un'importanza che va al di là dei loro contenuti specifici, e che deriva loro dal fatto che il progresso dell'Unione europea vale di per sé a far cadere il loro carattere contraddittorio, facendo emergere il potere in grado di svolgere una coerente politica regionale e sociale.

In questo senso la Conferenza sull'emigrazione deve essere considerata un prodotto del fatto che il processo di integrazione europea è ormai entrato in una fase politica. Essa ha fornito una dimostrazione empirica della forza inarrestabile del processo costituente, una volta che questo si sia messo in moto. Tutti gli interessi e le forze che possono trovare una risposta ai propri problemi solo a livello europeo, sono destinati a coagularsi immediatamente intorno al nucleo di potere che si formasse a livello europeo, rafforzandolo e rendendo irreversibile il processo di

trasferimento dei poteri dal livello nazionale a quello europeo.

Qui sta il compito dei federalisti: battersi perché le decisioni prese dal vertice di Parigi vengano realizzate, con la nascita dell'Unione europea e l'elezione a suffragio universale diretto del Parlamento europeo. Messo in moto il processo costituente, sarà la lotta politica a trasferirsi automaticamente a livello europeo, portandovi tutti i suoi contenuti.

(marzo 1975).

d. v.

I problemi dell'azione

L'AZIONE EUROPEA DOPO LE PROPOSTE DELLA FRANCIA *

Nessuno tra i gravi problemi politici, economici e sociali, ivi compreso quello dell'adeguamento dello Stato alla nuova realtà storico-sociale, è risolubile in modo positivo senza gradi sempre più avanzati di unità europea. Ma l'unità europea ristagna, e, cosa ancora più grave, non c'è esame del « che fare? » per l'Europa, né esame di ciò che è stato già fatto e del metodo impiegato per conseguirlo. Non c'è nemmeno esame dell'aspetto europeo dei problemi, pur universalmente ammesso. In Italia la bilancia dei pagamenti ha assunto ormai il carattere di un freno permanente allo sviluppo economico. Ma mentre vanno di moda le prediche per esortare i lavoratori ai sacrifici (da parte di chi non è costretto a farne), nessuno, letteralmente nessuno, ha messo in evidenza la contraddizione tra integrazione economica europea e monete nazionali, ha criticato i governi per il mancato rispetto degli impegni presi in tema di unione monetaria, e ha indicato nella moneta europea, cioè nella soppressione delle bilance nazionali dei pagamenti, la soluzione positiva.

L'Europa come lotta politica, come mezzo per risolvere i problemi del nostro tempo, è materia praticamente sconosciuta, che non dà luogo a dibattiti, a critiche, a proposte di iniziative, a campagne giornalistiche. Questa è certamente una delle cause del ristagno, della scarsa credibilità dell'Europa, dello scarso im-

(*) Si tratta della *Lettera europea* n. 1, diffusa dal presidente del M.F.E. il 30 ottobre 1974.

pegno degli uomini politici, dello scarso interesse dell'opinione pubblica. Ma questo impegno e questo interesse potrebbero manifestarsi perché sono ben pochi gli uomini politici che non abbiano compreso che l'unità dell'Europa è necessaria, e perché i sondaggi d'opinione hanno sempre mostrato il costante favore della quasi totalità della popolazione. Non mancano nemmeno le persone che potrebbero promuovere il dibattito, l'informazione e l'interesse. Queste persone si trovano nei partiti, nelle istituzioni, nei giornali, nei movimenti europeistici. Ma le sedi del loro lavoro e del loro impegno impediscono la reciproca conoscenza, lo scambio di idee, la formazione di un comune punto di riferimento. E ciò scoraggia l'esperienza, la riflessione, la critica, le iniziative, la convergenza su comuni obiettivi. Priva di motore, la macchina non si muove.

Con questa *Lettera europea* il Movimento federalista vorrebbe dare il suo contributo per la formazione di un comune punto di riferimento. Forse per l'Europa è giunta l'ora della stretta finale, se è attendibile l'opinione (che riportiamo) di Luigi Einaudi, la sola persona che abbia deliberatamente affrontato il problema del tempo che abbiamo a disposizione per fare l'Europa. L'unità europea è una delle poste in gioco nella lotta spionata dai grandi problemi che travagliano il mondo. La maggiore, perché dall'unità o dalla divisione dell'Europa dipende il tipo di equilibrio mondiale, cioè di governo del mondo, con il quale, per il bene o per il male, usciremo dalla crisi. Per gli Europei si tratta della scelta tra partecipare al governo del mondo o subirlo. E con il mutamento di rotta della Francia un grande spiraglio si è aperto per l'unità europea.

Chi credeva che non si potesse agire per la mancanza di punti d'appoggio, né parlare per la mancanza di fatti capaci di interessare l'opinione pubblica, non ha più ragione di pensarlo. Com'è noto, la Francia ha proposto di stabilire « entro un termine ragionevole » la data dell'elezione diretta del Parlamento europeo. Nel contempo ha proposto un ragionevole piano di collaborazione politica globale che non intacca le prerogative della Comunità, e costituisce il massimo di unità europea possibile sino a che non esista un vero e proprio governo europeo costituzionale. Si potrebbe così sia fronteggiare la situazione europea com'è ora, sia metterla in moto verso il salto di qualità della elezione europea.

C'è il rifiuto della Gran Bretagna, dietro il quale si nascondono, ancora una volta, gli altri governi. Ma la partita è appena cominciata, e c'è una solida base in Francia per tenere a lungo questa posizione, nella quale si profila, con il superamento

sempre più marcato del gollismo, anche il superamento della contraddizione che ha frenato in Francia lo sviluppo dell'azione europea: la non coincidenza tra la maggioranza, sempre esistita, per una Comunità europea democratica, e le maggioranze via via necessarie per sostenere il governo.

Su questa solida base, molto si può fare. L'alibi costituito dal veto francese è caduto. Bisogna far cadere il muro del silenzio, costringere i partiti a prendere posizione sulle proposte francesi. Bisogna chiedere ai governi di far conoscere all'opinione pubblica la posizione che intendono sostenere al prossimo vertice europeo. In Italia bisogna chiedere che la legge di iniziativa popolare per l'elezione diretta dei delegati italiani al Parlamento europeo venga portata in aula e approvata per far pesare un fatto, e non solo delle parole, sulla bilancia dell'elezione europea.

In ogni caso, ciò che conta è che c'è da fare un grande lavoro di approfondimento che, a parere dei federalisti, dovrebbe giungere sino alla recezione del « piano-Spinelli », e un grande lavoro di informazione: non solo i cittadini, ma anche i quadri dei partiti sanno poco o nulla dei fatti e dei problemi della integrazione europea. Si tratta di un lavoro indispensabile per sviluppare il germe contenuto nella posizione francese, che potrebbe rivelarsi ancora più fecondo del germe contenuto nel piano Marshall, il cui sviluppo condusse sino alla fondazione dell'impresa comunitaria.

L'OPINIONE DI LUIGI EINAUDI SUL TEMPO PER FARE L'EUROPA *

Nella vita delle nazioni di solito l'errore di non saper cogliere l'attimo fuggente è irreparabile. La necessità di unificare l'Europa è evidente. Gli stati esistenti sono polvere senza sostanza. Nessuno di essi è in grado di sopportare il costo di una difesa autonoma. Solo l'unione può farli durare. Il problema non è fra l'indipendenza e l'unione; è fra l'esistere uniti e lo scomparire. Le esitazioni e le discordie degli stati italiani della fine del quattrocento costarono agli italiani la perdita della indipendenza lungo tre secoli; ed il tempo della decisione, allora, durò forse pochi mesi. Il tempo propizio per l'unione europea è ora soltanto quello

(*) LUIGI EINAUDI, *Lo scrittoio del presidente*, Torino, Einaudi, 1956, pag. 89.

durante il quale dureranno nell'Europa occidentale i medesimi ideali di libertà. Siamo sicuri che i fattori avversi agli ideali di libertà non acquistino inopinatamente forza sufficiente ad impedire l'unione, facendo cadere gli uni nell'orbita nord-americana e gli altri in quella russa? Esisterà ancora un territorio italiano; non più una nazione, destinata a vivere come unità spirituale e morale solo a patto di rinunciare ad una assurda indipendenza militare ed economica.

(1 marzo 1954).

I libri

BENJAMIN J. COHEN, *The Question of Imperialism. The Political Economy of Dominance and Dependence*, Macmillan, London, 1974, pp. 280.

Questo libro presenta una rassegna critica delle principali teorie dell'imperialismo e merita di essere segnalato sia per l'attenzione con cui sono sottoposte ad analisi le diverse interpretazioni dell'imperialismo sia per l'accento posto dall'autore sulla necessità di trovare una spiegazione politica dell'imperialismo.

Cohen comincia con il proporre una propria definizione di imperialismo, giudicando insufficienti quelle tradizionali che, se ben analizzate, risultano troppo restrittive. Alcune limitano l'imperialismo alla politica estera delle sole potenze marittime, oppure a certi meccanismi di controllo (diretti ma non indiretti), infine altre definizioni limitano la politica imperialistica ai soli paesi con determinati sistemi economici (il capitalismo ma non il socialismo). Secondo Cohen l'imperialismo « riguarda una *relazione*. Questa relazione è *internazionale* - fra nazioni... Le nazioni sono gruppi storici, collettività sociali che hanno sviluppato e continuano a mostrare un forte senso di appartenenza di gruppo o omogeneità - sentimenti di coesione, isolamento, identità. Questa idea di nazione è abbastanza distinta dall'idea di paese (*country*) che ha fondamentalmente una connotazione geografica; le nazioni non sempre occupano un particolare territorio considerato loro proprio. E' anche abbastanza distinta dall'idea di Stato che presenta essenzialmente una connotazione giuridica... Ai fini di questo studio l'imperialismo può essere considerato come una relazione fra paesi-Stati-nazioni » (pp. 13-14). Ma il Cohen va oltre nello specificare il particolare tipo di rela-

zione che caratterizza l'imperialismo: «...l'imperialismo riguarda quel tipo di relazioni internazionali caratterizzate da una particolare *asimmetria* - l'asimmetria del *dominio e della dipendenza*. Le nazioni sono inerentemente diseguali. Alcune sono grandi, altre piccole. Alcune sono industrializzate, altre agricole. Alcune sono ricche, mentre altre sono povere. La disuguaglianza internazionale è un fatto. Ai fini di questo studio è rilevante constatare che frequentemente, sebbene non sempre, ciò si traduce nella subordinazione di qualche nazione ad altre; cioè, nella imposizione di qualche dominio o controllo » (p. 15).

Dopo questo approccio al problema, Cohen passa a discutere delle diverse spiegazioni che sono state date all'imperialismo. Egli distingue l'« imperialismo classico », cioè quello precedente la prima guerra mondiale, dall'imperialismo moderno, cioè quello successivo alla seconda guerra mondiale.

E' noto che la politica imperialistica delle grandi potenze europee inizia nei secoli XVI e XVII, dopo la scoperta dell'America e i grandi viaggi di esplorazione, con le conquiste coloniali che si susseguono a fasi alterne fino ai conflitti napoleonici. Ma dopo l'assetto europeo garantito dalla pace di Vienna si assiste ad una specie di tregua nella politica imperialistica, tanto che quando, dopo il 1870, la corsa alla conquista di nuove colonie riprende, si parla di « nuovo imperialismo ».

Il primo interprete di questo nuovo aspetto della politica internazionale è l'economista e giornalista inglese Hobson, di tendenza liberal-radical. La denuncia di Hobson aprì la via alla interpretazione marxista dell'imperialismo; interpretazione che si sforza di inserire l'analisi dell'imperialismo nel contesto più generale delle leggi che regolano il funzionamento e lo sviluppo del capitalismo. Nel campo marxista due sono le interpretazioni dominanti. La prima difesa da Rosa Luxemburg, ma che risale a Sismondi, è la tesi del sottoconsumo. L'altra, il cui massimo interprete è Lenin, si fonda sulle leggi che regolano il processo di accumulazione del capitale (l'aumento della composizione organica del capitale), sulla formazione del capitale finanziario (teorizzata da Hilferding) e sulla inevitabile caduta del saggio di profitto. La politica imperialistica sarebbe causata dalla necessità di trovare sbocchi agli eccessi di produzione (per le teorie del sottoconsumo) oppure nuove opportunità di investimenti all'estero (per le teorie della caduta del saggio di profitto).

L'esposizione di Cohen di queste teorie è molto accurata ed egli compie anche l'utile lavoro di tradurre nel moderno linguaggio keynesiano le teorie tradizionali del sottoconsumo. Diventa allora abbastanza facile vedere le ingenuità analitiche e gli errori alla

radice della mancata previsione di un « progressivo impoverimento del proletariato ». La previsione di una inevitabile crisi strutturale di sovrapproduzione è formulata puramente in termini economici, trascurando completamente alcuni fattori istituzionali, che presentano una relativa autonomia, come lo Stato e i sindacati, che si sono rivelati elementi importanti nel regolare il processo produttivo ed il potere di acquisto dei lavoratori. L'istituzione, nei paesi capitalistici, di una legislazione sociale, di una tassazione progressiva, di servizi sociali e l'aumentato potere contrattuale dei lavoratori (fatti tutti accompagnati da un continuo aumento del prodotto sociale) hanno contribuito notevolmente ad aumentare il tenore di vita sia in termini assoluti che relativi delle classi più povere. L'altra teoria, quella fondata sulla tendenziale caduta del saggio di profitto, è poi confutabile sulla base della constatazione che l'andamento del progresso tecnologico non punta necessariamente in quella direzione e, comunque, un aumento della domanda effettiva può arrestare la caduta degli investimenti e dei profitti.

Ma queste teorie sono confutabili non solo sul piano analitico, ma anche su quello della loro validità empirica. Le statistiche mostrano che i mercati coloniali rappresentavano solo una esigua quota del commercio mondiale, nel secolo scorso o agli inizi del novecento. La maggior parte del commercio mondiale riguardava l'interscambio fra i grandi Stati europei e fra questi e l'America. Altrettanto si può dire per l'esportazione di capitali che si dirigevano specialmente verso le non-colonie: il 52% degli investimenti inglesi era diretto verso gli Stati Uniti e gli altri paesi non coloniali; la Francia esportava il 61% dei suoi capitali verso l'Europa (il 25% in Russia) e solo il 9% nelle colonie; la Germania esportava verso i paesi europei il 53% dei suoi capitali e solo il 12,8% era diretto verso le sue colonie. Non si può pertanto sostenere la tesi che il maggior movente della politica imperialistica sia la ricerca di nuovi mercati o sbocchi per gli investimenti di capitali nazionali.

Dopo la seconda guerra mondiale, in seguito alla progressiva politica di decolonizzazione ed al nuovo sistema mondiale basato sul dominio delle superpotenze, apparve evidente che le vecchie teorie classiche dell'imperialismo non erano più adeguate ad interpretare la nuova realtà internazionale. Formalmente le vecchie colonie avevano acquisito una completa sovranità ed indipendenza nazionale. Di fatto esse erano però legate da vincoli economici di dipendenza con le grandi potenze mondiali. Per questo viene coniato il termine di « neo-colonialismo » o « neo-imperialismo » per indicare la nuova situazione. Come afferma

Nkrumah: « L'essenza del neo-colonialismo consiste nel fatto che lo Stato assoggettato è, in teoria, indipendente ed è fornito di tutti gli orpelli esteriori della sovranità internazionale. In realtà il suo sistema economico, e perciò la sua politica interna, è diretto dal di fuori » (p. 95).

Cohen riassume le principali interpretazioni del neo-imperialismo in due capitoli dedicati uno al « punto di vista dalla metropoli », l'altro al « punto di vista dalla periferia ».

La prima e principale spiegazione del neo-imperialismo, come fenomeno causato dalla struttura capitalistica della moderna produzione articolata sulle grandi imprese multinazionali, è quella fornita da Baran e Sweezy. *Nel Capitale monopolistico* si abbandona esplicitamente la tesi di Lenin basata sul mercato di concorrenza e sulla tendenziale caduta del saggio di profitto e si sostiene invece una tesi alternativa: quella del tendenziale aumento del surplus capitalistico, dove per surplus si intende semplicemente la quota dei profitti nel reddito nazionale. La tendenza del surplus a crescere è assicurata dalla struttura monopolistica delle moderne imprese, che perseguono con successo una politica di prezzi elevati e di contenimento dei costi. Ma la crescita continua del surplus pone il problema del suo « assorbimento » (di nuovo il problema del sottoconsumo), che la società capitalistica affronta facendo aumentare artificiosamente il livello delle spese improduttive (come la pubblicità), i consumi inutili e, da ultimo, le spese militari. Per questo si pone inevitabilmente anche il problema della giustificazione e dell'utilizzo del potenziale militare della nazione. La politica imperialistica è pertanto strettamente connessa alla struttura capitalistica della società.

L'opinione di Cohen di questa teoria (così come di quella molto simile di Magdoff) è che mentre non vi sono dubbi circa l'importanza che hanno, al fine di tener elevati i profitti, certi consumi e certi investimenti, non è affatto detto che da ciò debba seguire necessariamente una politica imperialistica. Vi sono Stati, come il Giappone o alcuni paesi europei, che hanno ottenuto nel dopoguerra elevati tassi di sviluppo senza ricorrere a politiche militaristiche o imperialistiche. Inoltre la relazione fra mondo degli affari, finanza e politica non è così semplice ed unidirezionale come sostengono questi neo-marxisti. Di fatto si assiste « tanto a conflitti quanto a coincidenze di interessi fra le attuali imprese multinazionali ed i loro governi. Non è affatto detto che lo Stato debba perseguire esclusivamente il benessere delle imprese, come ci viene detto » (p. 132).

Una serie di più recenti analisi del neo-imperialismo concentra l'attenzione sugli effetti provocati nei paesi sottosviluppati, la cosiddetta periferia, dalla politica dei paesi a capitalismo avanzato. Secondo questi autori (come A. G. Frank, S. Hymer, P. Jalée, ecc.) il commercio e gli investimenti dei paesi capitalistici in quelli sottosviluppati hanno l'effetto di sottrarre le risorse naturali disponibili nei paesi più poveri e di frenare il loro sviluppo. Le relazioni fra centro e periferia, in sostanza, hanno come principale funzione quella di ritardare lo sviluppo delle aree periferiche e di perpetuare pertanto una situazione di dominio e di sfruttamento. Alcuni sostengono addirittura che queste relazioni sono le principali responsabili del sottosviluppo del Terzo mondo (Frank parla di sviluppo del sottosviluppo).

Cohen discute con pazienza tutti gli aspetti e le implicazioni di questa tesi e giunge alla conclusione che effettivamente « le relazioni economiche con i ricchi non *sempre* costituiscono il motore dello sviluppo per i poveri, ma esse possono a volte certamente avere questo effetto. Il commercio e gli investimenti non provocano *necessariamente* maggiore povertà nella periferia, ma possono certamente avere tale effetto abbastanza spesso » (p. 168). Questa conclusione problematica è fondata sull'osservazione che la ricerca del profitto da parte delle grandi compagnie internazionali non coincide affatto con l'obiettivo di far sviluppare il Terzo mondo. Non ci si deve perciò meravigliare se a volte la politica delle grandi imprese nei paesi più poveri accentua i disequilibri sociali ed economici. Ma non si può trascurare il fatto che l'apertura del mercato di questi paesi e la nascita di poli industriali è pur sempre un fattore di stimolo per le economie più arretrate ed, in alcuni casi, il loro unico legame con il mondo moderno e con prospettive più avanzate di vita civile.

L'analisi di Cohen dell'imperialismo deve senz'altro essere considerata soddisfacente per quanto riguarda il suo aspetto critico. Egli difende con successo l'idea che l'organizzazione capitalistica della produzione non è la causa fondamentale dell'imperialismo (1).

Fenomeni di dipendenza e di dominio si manifestano

(1) Naturalmente, sostenere che la struttura capitalistica della produzione non è la causa fondamentale dell'imperialismo, non significa affatto prendere la difesa della proprietà privata dei mezzi di produzione. In generale, i critici dell'interpretazione marxista dell'imperialismo, e Cohen deve essere incluso fra costoro, non sempre hanno chiarito questo punto, esponendosi a loro volta alla critica dei loro avversari che li accusano di apologia del sistema capitalistico.

anche fra paesi socialisti. « Le teorie marxiste e radicali dell'imperialismo economico con reggono ad un esame analitico accurato ... Come costruzioni intellettuali, esse possono essere paragonate a castelli di sabbia » (p. 231).

Ma qual'è allora la causa specifica dell'imperialismo? La risposta di Cohen è ancora una volta soddisfacente, ed interessante per i federalisti, quando, citando L. Robbins, sostiene che è la stessa esistenza di Stati nazionali indipendenti e sovrani a generare situazioni di conflitto, dominio e dipendenza. « Questa è la vera radice dell'imperialismo - *l'organizzazione anarchica del sistema internazionale di Stati* » (p. 245).

Meno soddisfacente è invece il tentativo di Cohen di costruire una « teoria generale » dell'imperialismo. Egli dimostra di ignorare totalmente la letteratura e la tradizione culturale della teoria della ragion di Stato. Per questo, sentendo la necessità di discutere in termini politici dell'imperialismo, non trova altri strumenti concettuali che quelli forniti dalla scienza politica americana. Le sue analogie fra strategia degli Stati e strategia delle imprese operanti in un mercato oligopolistico (il cui comportamento è riconducibile alle strategie descritte dalla cosiddetta « teoria dei giochi ») lasciano il lettore perplesso ed insoddisfatto. Questi formalismi non dicono nulla sulla sostanza del fenomeno, cioè sulla politica da perseguire per superare i rapporti di dominio e dipendenza fra Stati. Una adeguata spiegazione dell'imperialismo non può prescindere né dalla teoria della ragion di Stato (2), né da quella del federalismo, cioè dallo studio delle cause all'origine della politica di potenza e del quadro istituzionale indispensabile per il suo superamento.

g. m.

(2) Cfr. l'introduzione di Sergio Pistone all'antologia *Politica di potenza e imperialismo*, Franco Angeli, Milano, 1973.

I documenti

PROGETTO DI CONVENZIONE SULL'ELEZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO A SUFFRAGIO UNIVERSALE DIRETTO

Il vertice di Parigi, pur con le riserve della Gran Bretagna e della Danimarca, ha stabilito una procedura e un calendario per l'elezione europea. Queste decisioni sono riportate ai punti 12 e 13 del comunicato finale, che riproduciamo qui di seguito:

« 12) I capi di governo hanno constatato che l'obiettivo fissato dal Trattato, dell'elezione a suffragio universale dell'Assemblea, dovrebbe essere realizzato al più presto possibile. Su questo punto, essi attendono con interesse le proposte dell'Assemblea, sulle quali auspicano che il Consiglio deliberi nel 1976. In questa ipotesi, l'elezione a suffragio universale diretto dovrebbe avvenire a partire dal 1978.

Poiché l'Assemblea si compone dei rappresentanti dei popoli degli Stati, uniti nella Comunità, è necessario che ogni popolo sia rappresentato in modo adeguato. L'Assemblea è partecipe dello sviluppo della costruzione europea. I capi di governo non mancheranno di prendere in considerazione i punti di vista che, nell'ottobre del 1972, le avevano chiesto di esprimere a questo proposito. (...)

(Dichiarazione della delegazione inglese. — Il primo ministro inglese ha dichiarato che il suo governo non intende impedire ai governi degli otto Stati membri di progredire nella via dell'elezione dell'Assemblea a suffragio universale. Per quanto lo concerne, il governo inglese non può prendere posizione sulla proposta in oggetto prima che il processo di rinegoziazione non

sia stato completato e che i risultati relativi non siano stati sottoposti all'approvazione del popolo inglese).

(Dichiarazione della delegazione danese. — La delegazione danese non può, a questo stadio, impegnarsi a introdurre l'elezione a suffragio universale nel 1978).

13) I capi di governo constatano che il processo di trasformazione dell'insieme delle relazioni fra gli Stati membri, conformemente alle decisioni prese nell'ottobre 1972 a Parigi, è già cominciato e sono decisi a fare nuovi progressi in questa direzione. In quest'ottica ritengono opportuno che i Nove trovino al più presto un accordo su una concezione di insieme dell'Unione europea. A questo proposito... essi confermano l'importanza che attribuiscono ai rapporti delle istituzioni della Comunità. Chiedono all'Assemblea, alla Commissione e alla Corte di Giustizia di depositare i loro rapporti prima della fine del primo semestre del 1975. Essi convengono di incaricare il primo ministro del Belgio Tindemans di elaborare per i capi di governo, prima della fine del 1975, un rapporto di sintesi sulla base dei rapporti delle istituzioni e delle consultazioni che egli avrà con i governi e gli ambienti rappresentativi dell'opinione pubblica in seno alla Comunità ».

Il 14 gennaio 1975 il Parlamento europeo ha approvato, con 107 voti favorevoli, 2 contrari e 17 astensioni, un progetto di Convenzione sulla elezione dei membri del Parlamento europeo stesso a suffragio universale diretto.

Riproduciamo qui di seguito questa importante risoluzione.

* * *

Il Parlamento europeo, vista la relazione della sua commissione politica, ribadisce il suo convincimento che il processo di unificazione europea può essere coronato da successo soltanto se i popoli interessati vi parteciperanno direttamente; ritiene pertanto che un Parlamento europeo eletto a suffragio universale diretto costituisce un elemento inalienabile per il conseguimento di ulteriori progressi nel settore dell'integrazione e per la realizzazione di un migliore equilibrio interistituzionale, su base democratica, tra gli organi della Comunità. In esecuzione del mandato affidatogli dai trattati istitutivi delle Comunità europee, consapevole della necessità di adeguare il progetto di convenzione presentato nel 1960 alla mutata situazione reale, sostituisce il progetto di convenzione approvato il 17 maggio 1960 con il seguente

Progetto di Convenzione sull'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale diretto.

Il Consiglio delle Comunità europee, risoluto a legittimare la missione del Parlamento europeo sulla volontà liberamente espressa dalle popolazioni degli Stati membri della Comunità europea; preoccupato di porre in rilievo il carattere rappresentativo del Parlamento europeo mediante elezioni a suffragio universale diretto dei suoi membri; visti gli articoli 21 (comma 3) e 96 del trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio; visti gli articoli 138 (comma 3) e 236 del trattato che istituisce la Comunità economica europea; visti gli articoli 108 (comma 3) e 204 del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica; preso atto del progetto elaborato dal Parlamento europeo e da esso approvato il 14 gennaio 1975; stabilisce le seguenti disposizioni e le raccomanda all'approvazione degli Stati membri.

CAPITOLO I

Disposizioni generali

Articolo 1.

I rappresentanti dei popoli al Parlamento europeo sono eletti a suffragio universale diretto.

Articolo 2.

1. Il numero dei rappresentanti eletti in ogni Stato membro è fissato come segue: Belgio 23, Danimarca 17, Francia 65, Germania (R.F.) 71, Irlanda 13, Italia 66, Lussemburgo 6, Paesi Bassi 27, Regno Unito 67; totale 355.

2. Il Parlamento, la Commissione o il governo di ciascuno Stato membro possono presentare al Consiglio proposte di modifica del numero di rappresentanti previsto al paragrafo 1.

Per le modificazioni viene data corrispondente applicazione alla procedura prevista all'articolo 14 della presente convenzione.

Articolo 3.

1. I rappresentanti sono eletti per cinque anni.

2. La legislatura quinquennale inizia con l'apertura della prima sessione tenuta dopo ciascuna elezione.

Articolo 4.

1. I rappresentanti votano individualmente e personalmente. Non possono ricevere né istruzioni né mandato imperativo.

2. Le legislazioni nazionali assicurano ai rappresentanti le stesse garanzie di indipendenza e di immunità di cui godono i membri dei parlamenti nazionali.

Articolo 5.

La carica di rappresentante del Parlamento europeo è compatibile con quella di membro di un Parlamento nazionale.

Articolo 6.

1. La carica di rappresentante del Parlamento europeo è incompatibile con quella di: membro del governo di uno Stato membro; membro della Commissione delle Comunità europee; giudice, avvocato generale e cancelliere della Corte di giustizia delle Comunità europee; membro della Corte dei conti delle Comunità europee; membro del Comitato consultivo della C.E.C.A. o del Comitato economico e sociale della C.E.E. e della C.E.E.A.; membro dei comitati od organismi creati, in virtù o in applicazione dei trattati che istituiscono la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, la Comunità economica europea e la Comunità europea dell'energia atomica, per provvedere all'amministrazione di fondi delle Comunità o all'espletamento di un compito permanente e diretto di gestione amministrativa; membro del Consiglio d'amministrazione, del Comitato direttivo ovvero impiegato della Banca europea per gli investimenti; funzionario o agente, in attività di servizio, delle istituzioni delle Comunità europee o degli organismi specializzati che vi si ricollegano.

2. Salvo l'entrata in vigore di norme particolari ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1 della presente convenzione, trovano corrispondente applicazione le disposizioni dei singoli Stati membri sulle incompatibilità con il mandato parlamentare nazionale.

3. I rappresentanti del Parlamento europeo che, nel corso di una legislatura, sono chiamati a ricoprire uno degli incarichi summenzionati, sono sostituiti conformemente alle disposizioni dell'articolo 12.

CAPITOLO II

Sistema elettorale

Articolo 7.

1. Il Parlamento europeo elabora entro e non oltre il 1980 un progetto di sistema elettorale uniforme. Il Consiglio, deliberando all'unanimità, fissa le relative disposizioni e le raccomanda all'approvazione degli Stati membri, conformemente alle loro norme costituzionali rispettive.

2. Fino all'entrata in vigore del sistema elettorale di cui al paragrafo 1 del presente articolo, e con riserva delle altre disposizioni della presente convenzione, si applica il sistema elettorale previsto dalle disposizioni interne di ciascuno Stato membro.

Articolo 8.

Le disposizioni, che in ciascuno Stato membro disciplinano l'ammissione dei partiti politici alle elezioni, si applicano per l'elezione del Parlamento europeo.

Articolo 9.

1. L'elezione del Parlamento europeo ha luogo in uno stesso giorno in tutti gli Stati membri.

2. Tuttavia, ogni Stato membro può decidere che le operazioni di voto si svolgano la vigilia o l'indomani del giorno stabilito, o si protraggano per due giorni consecutivi.

3. Il Consiglio stabilirà, conformemente alla procedura prevista dall'articolo 14, una regolamentazione intesa a garantire che i risultati elettorali siano resi noti in una stessa data.

Articolo 10.

1. L'elezione del Parlamento europeo ha luogo al più tardi un mese prima della fine di ogni legislatura.

2. Il Parlamento europeo si riunisce di diritto il primo martedì successivo al giorno di scadenza del termine di un mese dalla data dell'elezione.

3. I poteri del Parlamento europeo uscente sono prorogati fino alla prima riunione del nuovo Parlamento.

Articolo 11.

Fino all'entrata in vigore del sistema elettorale di cui all'articolo 7, paragrafo 1, il Parlamento europeo verifica i poteri dei membri eletti e decide sulle eventuali contestazioni.

Articolo 12.

Fino all'entrata in vigore del sistema elettorale di cui all'articolo 7, paragrafo 1, e con riserva delle altre disposizioni della presente convenzione, si applicano le disposizioni interne di ciascuno Stato membro per l'attribuzione ad un nuovo titolare di un seggio resosi vacante nel corso di una legislatura.

CAPITOLO III

Disposizioni finali e transitorie

Articolo 13.

1. Ferme restando le disposizioni dell'articolo 9, la prima elezione del Parlamento europeo avrà luogo al più tardi la prima domenica di maggio del 1978.

2. La data delle elezioni successive è fissata tenendo conto del disposto degli articoli 3, 9 e 10 e in conformità della procedura di cui all'articolo 11.

Articolo 14.

Qualora si faccia riferimento alla procedura di cui al presente articolo o qualora risultino necessarie ulteriori misure per l'elezione del Parlamento europeo a suffragio diretto conformemente alla presente convenzione, senza che siano stati previsti i poteri d'azione a tal uopo necessari, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta del Parlamento europeo e con il consenso di quest'ultimo, prende le disposizioni del caso. Il Consiglio, prima di pronunciarsi, deve consultare la Commissione.

Articolo 15.

1. In virtù della presente convenzione vengono abrogati il paragrafo 3 dell'articolo 21 del trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, il paragrafo 3 dell'articolo 138 del trattato che istituisce la Comunità economica europea e il paragrafo 3 dell'articolo 108 del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica.

2. I paragrafi 1 e 2 dell'articolo 21 del trattato C.E.C.A., i paragrafi 1 e 2 dell'articolo 138 del trattato C.E.E. e i paragrafi 1 e 2 dell'articolo 108 del trattato C.E.E.A. saranno abrogati alla data stabilita all'articolo 10, paragrafo 2.

Articolo 16.

La presente convenzione è redatta in danese, francese, inglese, irlandese, italiano, olandese e tedesco, e i sette testi fanno ugualmente fede.

Articolo 17.

1. La presente convenzione sarà ratificata dagli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.

2. Gli strumenti di ratifica saranno depositati presso il governo della Repubblica italiana che ne informerà gli Stati firmatari e le istituzioni delle Comunità europee.

3. La presente convenzione entrerà in vigore il giorno del deposito dello strumento di ratifica da parte dello Stato firmatario che procederà per ultimo a tale formalità.

* * *

Il Parlamento europeo dà *mandato* alla sua commissione politica di prendere tutti i contatti utili con il Consiglio e con gli Stati membri al fine di assicurare, entro il più breve termine, l'approvazione del presente progetto di convenzione; *invita* il Consiglio a prendere immediatamente gli opportuni contatti con il Parlamento europeo, qualora esso ritenga opportuno apportare delle modifiche al presente progetto di convenzione; *incarica* la sua commissione politica di elaborare una relazione complementare, qualora risulti necessario apportare modifiche al progetto del Parlamento; *incarica* la sua commissione politica di iniziare senza indugio i lavori preliminari per l'instaurazione di un sistema elettorale europeo; *incarica* il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione, unitamente al progetto di convenzione e alla relazione della commissione, al Consiglio e alla Commissione delle Comunità europee nonché ai parlamenti e ai governi degli Stati membri.

LE RISOLUZIONI APPROVATE DAL COMITATO FEDERALE U.E.F. A MILANO

Risoluzione politica

Il Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti (U.E.F.), riunito a Milano il 18 e 19 gennaio 1975, constata che, pur essendo stata presa, durante l'ultima riunione del Vertice, una decisione positiva per l'elezione del Parlamento europeo in favore della quale l'U.E.F. si batte da molti anni, non è stato fatto nessun passo verso la creazione di un governo federale europeo capace di esprimersi e di agire in nome dell'Europa.

Spera che i rapporti del Parlamento europeo, della Commissione e della Corte di giustizia, nonché il rapporto di sintesi di Tindemans colmeranno questa lacuna.

Si felicita per le dichiarazioni fatte dal Presidente della Commissione delle Comunità europee durante la conferenza stampa del 10 gennaio 1975, le quali lasciano sperare da parte di questa istituzione delle iniziative audaci per far fronte ai gravi problemi che incombono sia sui nostri paesi che sul cammino dell'unificazione dell'Europa.

Decide di preparare, d'accordo col Movimento europeo, la convocazione, prima della fine dell'anno, di un nuovo congresso dell'Aja che riunisca tutte le forze che vogliono la realizzazione dell'unità europea e che pretenda dai governi della Comunità la creazione, senza ulteriori indugi, di un governo europeo controllato democraticamente, capace di affrontare la nostra crisi economica e politica, interna ed internazionale.

Risoluzione d'azione

Il Comitato federale dell'U.E.F. riunito a Milano il 18 e 19 gennaio 1975, mentre adotta la risoluzione politica qui acclusa, per contribuire alla preparazione del nuovo Congresso dell'Aja, decide di lanciare da questo momento una campagna secondo le seguenti modalità:

1) L'U.E.F. dovrà fare tutto il possibile per sostenere le istituzioni e gli uomini impegnati nella preparazione dell'elezione europea e dell'Unione europea, concentrando soprattutto in questa azione l'interesse dell'opinione pubblica.

2) L'U.E.F. si rivolgerà direttamente ai cittadini ogniqualvolta ciò sarà possibile. Poiché le sue forze non permetteranno la mobilitazione diretta di tutti i cittadini per il 1975, l'U.E.F. dovrà comunque rivolgersi ad essi attraverso i loro rappresentanti.

3) L'U.E.F. potrà farlo rivolgendosi immediatamente a tutte le organizzazioni di base: amministrazioni comunali, provinciali e regionali, sezioni locali dei partiti, dei sindacati, del padronato, circoli culturali e sociali, ecc.

4) Rivolgendosi a queste persone e a queste organizzazioni si chiederà loro: a) di firmare il testo dell'appello qui accluso (1); b) di esporre, qualora se ne presenti l'occasione, al di là delle argomentazioni contenute nell'appello, i motivi particolari per i quali il gruppo in questione si pronuncia a favore dell'unità federale dell'Europa; di inviare questo testo: al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, alla Commissione della C.E.E., al proprio governo nazionale, a Tindemans, finché durerà il suo mandato, alla sezione nazionale dell'U.E.F., allo scopo di archiviare le adesioni e di farne conoscere il numero all'opinione pubblica; d) di organizzare riunioni e manifestazioni sull'elezione europea e sull'unificazione europea; e) di prepararsi a partecipare ad un grande Congresso europeo come il primo Congresso dell'Aja.

5) L'U.E.F. farà conoscere immediatamente alle istituzioni europee, ai governi, ai partiti, ai sindacati la sua decisione di lanciare questa campagna.

(1) Testo dell'appello: « Il (nome dell'organizzazione di base) convinto della necessità di costruire una vera Unione europea per permettere agli Stati membri di far fronte alla grave situazione economica, sociale e politica; convinto della necessità di eleggere il Parlamento europeo a suffragio universale diretto in modo che ogni cittadino sia partecipe della realizzazione di questa Unione europea; prende atto con soddisfazione della decisione finalmente presa dai governi di procedere a questa elezione e del voto espresso il 14 gennaio 1975 dallo stesso Parlamento europeo, su un progetto di convenzione che ne definisca le modalità; chiede, d'accordo con tutte le altre organizzazioni rappresentanti l'opinione pubblica dalla base al vertice che hanno deciso di far sentire la loro voce, che: 1) l'elezione europea abbia luogo il più presto possibile; 2) il progetto di Unione europea preveda un governo europeo e un Parlamento composto da almeno una Camera eletta a suffragio universale diretto; 3) la redazione dello Statuto dell'Unione europea, sulla base delle indicazioni dei governi, sia affidata al Parlamento europeo e la sua approvazione ai Parlamenti degli Stati membri ».

6) La campagna dovrà essere condotta dalle organizzazioni di base, dalle organizzazioni nazionali e dalla organizzazione europea dell'U.E.F., allo scopo di coprire il campo più vasto possibile e di sviluppare l'azione anche nelle regioni dove l'U.E.F. è debole e poco organizzata. Ci si dovrà sforzare di ottenere subito risultati di una certa importanza perché servano d'esempio al più grande numero possibile di azioni spontanee.

7) Con l'appello e con lo sviluppo della campagna l'U.E.F. dovrà compiere il massimo sforzo per far capire al maggior numero di persone che una Unione europea, fondata sul suffragio universale diretto, non può essere che una federazione. L'U.E.F. dovrà perciò, sulla base della risoluzione di politica generale del Congresso di Bruxelles, chiedere che i Capi di Stato e di governo, dopo aver preso conoscenza dei rapporti presentati dalle istituzioni europee e dell'inchiesta condotta da Tindemans, diano l'incarico al Parlamento europeo di elaborare lo statuto dell'Unione europea da sottoporre alla ratifica dei Parlamenti nazionali.