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 2, GIUGNO 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
Casella postale 159 - C.c.p. n. 3/38688 - *Redattore capo*: Elio Cannillo

INDICE

DARIO VELO, *La crisi economica italiana* . . . . pag. 75
SERGIO PISTONE, *La politica internazionale* . . . » 95

I FATTI E LE IDEE

Compromesso storico e unione europea (f. r.) . . . » 111
Le dichiarazioni di Scheel sulla Germania e l'Europa (g. m.) . . . . . » 114
L'abolizione dell'anniversario della vittoria in Francia (f. r.) . . . . . » 117
Il rientro del franco nel 'serpente' comunitario (d. v.) . » 118

I PROBLEMI DELL'AZIONE

Obiettare al servizio militare . . . . . » 124

I DOCUMENTI

Apertura in Campidoglio della campagna di informazione e dibattito sull'elezione europea e l'Unione europea. Relazione introduttiva di G. Petrilli . . . . » 131
Documenti del I Congresso ordinario dell'U.E.F. (Bruxelles, 18-20 aprile 1975) . . . . . » 142

La crisi economica italiana

DARIO VELO

1. L'economia italiana sta oggi attraversando una delle crisi più gravi vissute nel corso di questo secolo; questo fenomeno è registrato con un senso di disorientamento tanto più drammatico in quanto per ora non esistono segni di inversione di tendenza, e in quanto appare sempre più evidente l'incapacità delle autorità governative di intervenire efficacemente e di garantire la occupazione e il benessere dei cittadini.

A livello generale esiste la coscienza, se pure confusa, che la crisi economica italiana è il riflesso di una situazione di crisi più vasta, che coinvolge tutta l'Europa e, in una certa misura, tutti i paesi occidentali. Questa consapevolezza contribuisce ad accrescere i timori circa la possibilità di rimettere in moto il processo di sviluppo economico, che dimostra la necessità di una strategia comune a livello internazionale; a nessuno sfugge l'estrema difficoltà di una simile impresa.

Il riconoscimento che la crisi economica italiana deve essere posta in relazione con la crisi economica in atto in tutto l'Occidente, tuttavia, non significa necessariamente che si conoscano quali relazioni esistono fra la crisi economica italiana e quella internazionale. La profonda interdipendenza fra l'economia di ogni paese e il resto del mondo, manifestatasi in questo dopoguerra nel modo più chiaro soprattutto in Europa, è un fatto nuovo e come tutti i fatti nuovi tende ad essere analizzato con gli schemi interpretativi preesistenti al suo apparire. Ciò fa sì che al riconoscimento dell'esistenza di questo legame non segua la sua analisi, o al massimo, la sua analisi assuma una importanza poco più che marginale nel quadro dell'interpretazione complessiva data alla crisi economica. Inoltre, l'attenzione non è puntata sulle cause e sulle caratteristiche della crisi internazionale, ma piuttosto sui problemi caratteristici delle singole economie nazionali.

Queste tendenze corrispondono al fatto che le possibilità di intervento esistono solo a livello nazionale, che una volontà pubblica può formarsi solo nei rispettivi quadri nazionali.

Queste osservazioni indicano che il primo punto che è necessario approfondire, analizzando la crisi economica italiana, è rappresentato dai legami esistenti fra l'economia italiana ed il resto del mondo, ed in particolare dai rapporti esistenti fra lo sviluppo dell'economia europea, nel suo complesso, in questo dopoguerra, e lo sviluppo dell'economia italiana.

2. Lo sviluppo economico dell'Europa in questo dopoguerra è dipeso dal processo di integrazione europea, che ha consentito al processo economico di superare le dimensioni nazionali, le quali non corrispondevano più a quelle richieste dalla produzione moderna, e di raggiungere le dimensioni continentali.

Con il Mercato comune, l'Europa è giunta a disporre del quadro in cui realizzare una moderna produzione di massa e ha potuto raggiungere tassi di sviluppo e livelli di benessere altrimenti inimmaginabili.

Ma l'integrazione europea è giunta ormai ad una svolta. Portato a termine il processo di liberalizzazione degli scambi commerciali, con il completo abbattimento dei dazi doganali, si è aperta una nuova fase del processo di integrazione europea; in conseguenza diretta di ciò, il metodo di gestione comunitario dello spazio economico europeo è entrato in crisi.

Il successo della fase « liberista » dell'integrazione comunitaria dell'Europa ha fatto maturare problemi che l'Europa delle Comunità non può risolvere. Il raggiungimento dell'unione doganale ha imposto il problema dell'unione economica e monetaria; le crisi monetarie seguite all'autunno 1968 hanno dimostrato, di per sé sole, la fragilità di un'unione doganale non sorretta da progressi paralleli in campo monetario. Nello stesso senso ha operato la necessità di tutelare il funzionamento del Mercato comune agricolo; essendo quest'ultimo organizzato sul principio della fissazione di prezzi unici per le diverse categorie di prodotti, è apparso immediatamente chiaro che le sue strutture sarebbero entrate in crisi a fronte di andamenti divergenti delle parità delle differenti monete europee: anche in questo caso, le crisi monetarie esplose negli ultimi anni hanno dimostrato la fondatezza di questa analisi, in quanto hanno profondamente turbato il funzionamento del Mercato comune agricolo, mettendone in discussione il carattere unitario ed imponendo l'organizzazione di un complesso apparato burocratico dirigistico. Il raggiungimento dell'unione doganale ha reso indilazionabile la necessità di affrontare il problema degli squilibri regionali, di delineare una politica sociale, di attuare una politica energetica comune e quindi di risolvere il problema dell'unione economica. Ciò che più ha rilevanza, infine, è che il successo della fase liberista del processo di integrazione europea ha garantito l'indipendenza relativa dei paesi della Comunità in campo economico, e con ciò ha posto in crisi i vecchi rapporti esistenti fra questi paesi, considerati nel loro insieme, e il resto del mondo; in questo quadro si pone la crisi del dollaro e la necessità di fondare un'unione monetaria come condizione per garantire l'autonomia, a livello monetario, dell'area europea.

Portato a termine l'abbattimento delle barriere protettive che separavano l'Europa, la soluzione di questi problemi si è rivelata indilazionabile. D'altronde è subito apparsa evidente l'incapacità del metodo comunitario di offrire una soluzione a questa serie di problemi, in quanto la loro natura è politica. Soltanto la politica può risolvere i problemi delle relazioni internazionali, della politica monetaria e della politica economica. Per questo le Comunità oggi versano in una gravissima crisi. I tecnocrati della C.E.E. hanno potuto gestire il processo di integrazione fino a quando tale compito richiedeva solo una competenza tecnica, ed in ultima analisi si riduceva alla regolazione del ritmo con cui dovevano essere abbattuti i dazi doganali; di fronte alle scelte politiche di fondo, i tecnocrati, per la loro stessa natura, sono impotenti. I problemi fatti maturare dal processo di integrazione hanno fatto emergere una alternativa di fondo, che divide chi crede di poterli risolvere solo con la fondazione di una Federazione europea, e chi invece si batte per il varo di una confederazione politica europea. Le Comunità non occupano più, ormai, un posto centrale e non riescono ad assumere la funzione di perno del processo di integrazione europea; oggi l'alternativa politica di fondo, a livello europeo, non si pone più fra ciò che rafforza le Comunità e ciò che le indebolisce, ma tra ciò che rafforza il progetto confederale e ciò che rafforza il progetto federale.

La crisi delle Comunità è stata fortemente accelerata, inoltre, dalla crisi monetaria internazionale, dalla crisi energetica e dalla crisi economica che ne è seguita. L'esplodere di queste crisi ha fortemente incrinato l'unità di fatto fra i paesi membri della C.E.E., generata dalla convergenza degli interessi degli Stati e dei mercati e che aveva costituito la base stessa del processo di integrazione.

Queste crisi hanno avuto un effetto dirompente per il processo di integrazione europea, perché, lungi dall'essere l'espres-

sione di una contingenza economica, sono invece la manifestazione di un fenomeno più generale e di portata storica: la crisi della indiscussa leadership statunitense sull'Occidente.

Il fatto è che il successo del processo di integrazione economica europea, dando all'Europa lo status di potenza economica, ha posto in crisi l'indiscussa egemonia degli Stati Uniti sull'Occidente e con ciò ha posto in crisi il quadro politico generale che aveva reso possibile l'avvio e lo sviluppo dell'integrazione europea stessa. E' così che si comprende il fatto, altrimenti paradossale, che gli Stati europei si sono trovati divisi da profonde lacerazioni, quali mai si erano manifestate in questo dopoguerra, proprio nel momento in cui hanno cominciato ad affrontare il problema del completamento politico del processo di integrazione.

Il parallelismo della politica estera, della politica economica, della politica sociale e delle stesse congiunture economiche dei paesi europei rilevabile nel periodo che va dall'inizio degli anni '50 fino a metà degli anni '60 — e che sta alla base del successo della C.E.C.A., del periodo transitorio e dei primi anni di vita della C.E.E. — può essere compreso solo nell'ambito del quadro politico generale, stabile, rappresentato dall'indiscussa egemonia degli Stati Uniti sull'Europa. E' l'egemonia americana che ha garantito, durante tale periodo, l'omogeneità delle condizioni politiche di base degli Stati europei.

Il sorgere della potenza economica europea ha messo in crisi il dollaro, senza tuttavia poter esprimere una moneta europea alternativa, che solo un governo europeo potrebbe emettere; in tal modo è venuta meno la condizione di stabilità monetaria e di sostanziale coincidenza delle politiche monetarie dei paesi europei, che derivava dal dominio del dollaro convertibile. L'indebolirsi dell'egemonia statunitense determinata dall'«Europa economica» ha generato vuoti di potere che l'« Europa politica » non può riempire, perché divisa; di questa situazione hanno approfittato i paesi del Terzo mondo, produttori di materie prime, per rialzare vertiginosamente i prezzi di queste ultime; in tal modo è svanita la coincidenza della politica energetica dei paesi europei, garantita dal controllo americano del mercato delle fonti di energia, e si è prodotto un processo inflazionistico violento e incontrollato.

Più in generale, lo sviluppo dell'integrazione europea ha posto in crisi la sua base politica, facendo venir meno la coincidenza di interessi fra Europa e Stati Uniti, nel quadro dell'egemonia di questi ultimi. Il problema cruciale con cui oggi sono

confrontati gli Stati che partecipano all'integrazione europea, è di creare un quadro politico alternativo all'egemonia statunitense; dalla soluzione di questo problema dipende la possibilità di avanzare lungo la strada dell'integrazione.

3. Gli avvenimenti maturati a livello del processo di integrazione europea hanno un preciso correlato nei problemi ormai giunti a scadenza nel quadro nazionale italiano. Così come il processo di integrazione ha raggiunto un punto in cui devono essere poste in discussione le sue caratteristiche fondamentali per superare la crisi in corso, in modo corrispondente l'economia italiana è oggi di fronte a una svolta. Per comprendere le interrelazioni esistenti fra i problemi manifestatisi a livello dello sviluppo dell'integrazione europea e dello sviluppo economico italiano, consideriamo innanzitutto, brevemente, le caratteristiche essenziali di quest'ultimo, così come si sono manifestate nel periodo che va dall'immediato dopoguerra fino agli anni '60.

Caratteristica di fondo dello sviluppo economico realizzatosi in Italia in questo periodo deve essere considerato il fatto che esso è stato sorretto dalla crescente integrazione del sistema economico italiano con gli altri paesi industrializzati. Questo dato ha influenzato profondamente il processo di sviluppo, determinando di fatto, direttamente o indirettamente, gran parte delle caratteristiche che individuano l'esperienza italiana.

Alcune caratteristiche dell'esperienza italiana nel periodo qui considerato, in realtà, sono tipiche di ogni esperienza di rapido sviluppo industriale. Così si interpreta l'espansione dell'industria manifatturiera, che ha permesso di trasformare il carattere dell'economia italiana da prevalentemente agricolo in prevalentemente industriale. Nello stesso senso va interpretato pure il fatto che lo sviluppo italiano è stato caratterizzato dalla crescente concentrazione della popolazione nelle grandi città. Per comprendere questi fenomeni non è necessario fare riferimento al processo di integrazione europea.

Ma accanto a questi aspetti, lo sviluppo dell'economia italiana ha presentato alcune caratteristiche specifiche che rimandano necessariamente, per una loro piena comprensione, ai legami sviluppatisi fra le economie europee.

Caratteristiche specifiche dell'esperienza italiana negli anni '50 e '60 possono essere considerate le seguenti: a) il progressivo dualismo della struttura produttiva, che ha contrapposto le imprese tecnologicamente all'avanguardia e attive sul piano internazionale alle imprese tecnologicamente arretrate, attive quasi esclusivamente sul mercato nazionale; b) il permanere di uno

squilibrio fondamentale tra il grado di sviluppo delle regioni settentrionali e di quelle meridionali; c) una distorsione dei consumi, consistente nel fatto che si sono sviluppati alcuni consumi privati, anche di generi non necessari (motorizzazione privata, televisori, elettrodomestici) mentre altrettanto non avveniva nel settore dei consumi pubblici, anche in quei settori che pure avrebbero dovuto essere riconosciuti come assolutamente prioritari (istruzione, assistenza sanitaria, abitazioni, trasporti pubblici).

Queste caratteristiche tipiche dello sviluppo dell'economia italiana non possono essere imputate a circostanze fortuite o all'imprevidenza della classe politica; esse sono il prodotto dell'operare di un meccanismo unitario che ha generato al tempo stesso lo sviluppo industriale e gli squilibri ricordati.

Il fatto è che la decisione presa dall'Italia nell'immediato dopoguerra di abbandonare progressivamente la politica di protezionismo, e la decisione, conseguente a questa opzione fondamentale, di partecipare attivamente al processo di integrazione economica a livello europeo, da un lato hanno orientato lo sviluppo italiano, dall'altro lato hanno vincolato la politica economica di tutti i governi succedutisi al potere in Italia.

La scelta di mercato aperto ha costretto l'Italia a sviluppare i settori in grado di raggiungere elevati livelli di competitività internazionale e perciò a sviluppare una corrente di esportazioni orientata verso i mercati dei paesi industrializzati.

Il settore orientato verso le esportazioni doveva necessariamente essere un settore efficiente in grado di realizzare livelli di produttività elevati e di adottare tecnologie avanzate. Le imprese che volevano trovare uno sbocco commerciale nei mercati industrializzati dovevano pertanto adottare tecnologie di produzione e modelli organizzativi simili a quelli diffusi nei paesi più sviluppati. In effetti, è possibile riscontrare che i settori esportatori dell'industria italiana sono stati caratterizzati da un elevato ritmo di accrescimento della produttività.

All'estremo opposto, i settori che producevano per il mercato interno, non essendo sottoposti alla pressione della concorrenza internazionale, restavano alla retroguardia per quanto riguarda produttività e innovazioni tecnologiche.

La scelta di mercato aperto compiuta dall'Italia, così come ha determinato il carattere dualistico dello sviluppo economico, ne ha cristallizzato anche la struttura territoriale. L'esigenza di sviluppare le industrie in grado di raggiungere un'elevata competitività a livello internazionale comportava l'esigenza di non intralciare le industrie del Nord con politiche fiscali e di spesa pubblica inopportune. In questo quadro il Mezzogiorno era chiamato a fornire mano d'opera, prevalentemente non qualificata, al Nord attraverso flussi migratori; gli interventi nel Mezzogiorno compatibili con questi obiettivi erano necessariamente limitati a una politica di opere pubbliche del tutto inadeguata per sviluppare le capacità di produzione del Mezzogiorno.

In modo analogo possono essere interpretate le distorsioni nella struttura dei consumi, andate aggravandosi parallelamente allo sviluppo dell'economia italiana. Questo fenomeno può essere ricondotto al dualismo della struttura industriale. I settori più dinamici, grazie alla propria capacità di accrescere più velocemente la produttività, erano in grado di ottenere elevati profitti e di pagare salari rapidamente crescenti. I settori stagnanti, al contrario, erano caratterizzati da bassi livelli di redditività e da un regime salariale più basso; in questi settori era relativamente frequente che anche i minimi contrattuali non venissero rispettati. In tal modo il dualismo industriale creava una diseguaglianza nella distribuzione dei redditi — anche all'interno dei redditi da lavoro — che alimentava le distorsioni nella struttura dei consumi.

In secondo luogo, il dualismo industriale alimentava questo fenomeno anche in un altro modo, cioè attraverso le modificazioni che esso operava nel sistema dei prezzi. Grazie ai crescenti livelli di produttività, le industrie più dinamiche potevano mantenere stabili i prezzi dei loro prodotti, e a ciò erano spinte anche dalla concorrenza internazionale; le industrie « nazionali », invece, trovandosi al riparo dalla concorrenza internazionale, erano in grado di trasferire sui prezzi gli aumenti dei costi dei fattori produttivi che non erano assorbiti da aumenti della produttività. Il risultato di questi andamenti contrapposti era che, in termini relativi, i beni prodotti dalle industrie esportatrici diventavano progressivamente meno cari, mentre gli altri beni diventavano sempre più costosi. Ora, se si considera che i settori in grado di raggiungere elevati livelli di competitività internazionale erano costituiti dall'industria meccanica, petrolchimica e in genere dalle industrie ad alta intensità di capitale in grado di produrre prodotti nuovi e beni di consumo di massa, si vede che in questo periodo i beni che tendevano a divenire sempre meno costosi e che quindi tendevano ad incrementare il proprio peso relativo nella struttura dei consumi, erano i beni non di prima necessità.

Questo significa, dunque, che la partecipazione dell'Italia all'unione doganale europea, se da un lato ha permesso un boom economico, altrimenti inimmaginabile, ha significato dall'altro lato un approfondimento delle distorsioni del proprio sistema

produttivo e dell'assetto territoriale, con le gravi ripercussioni sociali ben note.

4. Nel corso degli anni '60 le distorsioni dello sviluppo italiano hanno raggiunto livelli sempre più elevati; ciò ha avuto come effetto di esasperare la contraddizione esistente fra il crescente benessere diffuso e l'incapacità della società italiana di affrontare le riforme prioritarie di struttura.

E' in questo clima che nacque l'esperienza di centro-sinistra, come espressione della volontà di affrontare i problemi sociali più gravi e le contraddizioni più stridenti dello sviluppo italiano. Questa nuova esperienza fu resa possibile dall'operare congiunto di fenomeni maturati all'interno del quadro politico italiano e dai profondi rivolgimenti avvenuti a livello internazionale. Il fatto è che la distensione internazionale aveva liberato le forze politiche e sociali di sinistra, emarginate e neutralizzate durante l'epoca della guerra fredda, rendendo indilazionabili le riforme fino ad allora trascurate.

L'esperienza ha chiaramente dimostrato che il centro-sinistra, tuttavia, non è stato in grado di realizzare i programmi che si era proposto. Anche in questo caso, non possiamo comprendere quanto è accaduto imputandolo semplicemente a circostanze fortuite o alla pochezza della classe politica; il fallimento del centro-sinistra deve essere posto in relazione con le caratteristiche strutturali del processo d'integrazione europea.

L'avvio dell'esperienza di centro-sinistra determinava una sostenuta espansione della spesa pubblica, volta a realizzare i servizi pubblici carenti; contemporaneamente si assisteva ad un elevato e diffuso incremento dei livelli salariali, come conseguenza del fatto che in questo periodo l'Italia si era avvicinata alla condizione di piena occupazione.

Questi fenomeni generavano una spinta inflazionistica derivante da eccesso di domanda, che a sua volta generava un deficit della bilancia commerciale come diretta conseguenza dell'« apertura » dell'economia italiana verso il resto del mondo, e in particolare verso l'Europa.

Per far fronte a questa situazione le autorità pertanto intervenivano con manovre deflazionistiche, provocando così una diminuzione degli investimenti ed una contrazione della domanda globale. Il susseguirsi di spinte espansive accompagnate da deficit della bilancia dei pagamenti e da interventi deflazionistici volti a ristabilire l'equilibrio nei conti con l'estero e a contenere le spinte inflazionistiche interne, diviene una caratteristica permanente dell'esperienza italiana più recente. 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.

I problemi emersi a livello italiano sono stati inoltre acuiti dalla crescente fuga di capitali all'estero che si è sviluppata incessantemente a partire dal 1963. Da un punto di vista contingente, la fuga di capitali inizia come tentativo di sottrarre le proprie disponibilità all'erosione monetaria rappresentata dall'inflazione e come espressione del desiderio di trasferire i capitali posseduti in un sistema politico-economico più stabile; rilevanza assume inoltre, come incentivo alla fuga dei capitali, l'introduzione in Italia di una normativa fiscale più rigida nei confronti dei redditi da capitale, e il timore di successivi possibili inasprimenti di tale normativa. Da un punto di vista strutturale, questo fenomeno è tipico delle regioni sottosviluppate appartenenti ad un'area economica integrata; basti pensare, a questo proposito, con riferimento all'esperienza storica italiana, che il Mezzogiorno è stato a lungo esportatore di capitali verso il nord, in quanto a nord i capitali potevano trovare utilizzi più remunerativi.

L'importanza e la gravità della fuga di capitali per l'economia italiana deriva dal fatto che l'esportazione di capitali è compatibile con l'equilibrio dei conti con l'estero solo a condizione che sia controbilanciata da un corrispondente surplus della bilancia commerciale. La recente esperienza italiana mette dunque in luce questo fenomeno paradossale, rappresentato dal fatto che il nostro paese, pur avendo raggiunto livelli di sviluppo relativamente bassi rispetto agli altri paesi industrializzati, deve alimentare un deflusso di risorse reali verso l'estero per neutralizzare gli effetti della esportazione di capitali.

Di fronte alla crescente fuga di capitali, d'altro lato, le autorità italiane si sono trovate impotenti. Non era possibile interrompere questa emorragia di risorse senza porre in discussione la partecipazione italiana al processo di integrazione economica europea, o senza alternativamente porre in discussione le caratteristiche del processo di integrazione in corso. L'esperienza italiana del 1973-74 è esemplare, a questo proposito. Per bloccare le esportazioni di capitali le autorità italiane hanno adottato provvedimenti estremamente severi, tali da rappresentare un ostacolo al libero sviluppo degli scambi a livello europeo; nonostante ciò, tuttavia, i capitali hanno continuato a defluire, attraverso i mille canali fatalmente aperti dal processo d'integrazione. Il fatto è che in un sistema economico integrato, quale è la C.E.E., la logica di mercato tende ad approfondire il divario fra regioni ricche e regioni povere; questa tendenza può essere eliminata solo attraverso una coerente politica regionale.

In questa situazione, l'improvvisa esplosione delle crisi monetarie prima e della crisi energetica poi, hanno fatto precipitare la situazione italiana, portando le contraddizioni dello sviluppo italiano ad un livello di tensione tanto elevato da giustificare l'insorgere di fondati timori circa la possibilità che le stesse istituzioni democratiche italiane possano sopravvivere qualora non si riesca a modificare radicalmente le tendenze di fondo fin qui emerse.

5. Di fronte alla situazione drammatica in cui si trova oggi l'Italia, due linee di politica economica si fronteggiano: da un lato la « politica delle riforme » espansionistica, che pone come obiettivo prioritario l'esigenza di affrontare le distorsioni del sistema economico e sociale italiano; dall'altro lato la linea deflazionistica sostenuta da chi invece pone come obiettivo prioritario della politica economica la necessità di riportare in equilibrio la bilancia dei pagamenti italiana. Le esigenze contrastanti espresse da queste due alternative sono alla base dell'acceso dibattito che divide oggi le forze politiche in Italia. A sostegno della linea deflazionistica si afferma che essa è necessaria per stare in Europa; chi si batte a favore della linea espansionistica sostiene la necessità di allentare i legami che vincolano l'Italia all'economia europea al fine di recuperare un maggiore spazio di manovra, necessario per realizzare le riforme. L'atteggiamento del governo italiano oscilla fra queste due alternative, che d'altro lato sono entrambe sostenute da schieramenti che partecipano alla maggioranza governativa. Si spiegano così il rifiuto dell'Italia di partecipare alla fluttuazione congiunta delle monete europee — il cosiddetto « serpente comunitario » — per poter disporre di una maggiore autonomia a livello di politica economica e monetaria, e l'introduzione di un macchinoso apparato di controlli valutari e le misure di drastica stretta creditizia e fiscale, per sanare il deficit della bilancia dei pagamenti e « tenere l'Italia in Europa ».

Ma entrambe queste alternative sono inadeguate a risolvere i problemi dello sviluppo italiano. E' mitico sperare di realizzare una politica delle riforme se si progetta, al tempo stesso, di estraniare l'Italia dal processo di integrazione economica europea; è l'integrazione europea che ha alimentato lo sviluppo economico italiano e che, di conseguenza, ha permesso il manifestarsi delle condizioni necessarie per rendere pensabile la realizzazione di una politica delle riforme. D'altro lato va messo in dubbio che una politica deflazionistica sia sufficiente a sanare lo squilibrio dei conti con l'estero dell'Italia. Il fatto è che il dibattito oggi aperto

solo in apparenza ripropone il dilemma che ha caratterizzato l'esperienza italiana nell'ultimo decennio, e che sta alla base della politica di « stop and go » che le autorità responsabili della politica economica italiana si sono viste costrette a seguire. Nel periodo che va dal 1963 all'inizio degli anni '70, gli interventi deflazionistici volta a volta realizzati per frenare il processo inflazionistico e per riequilibrare i conti con l'estero sono stati efficaci e hanno permesso di raggiungere gli obiettivi prefissati, se pure al prezzo di approfondire le contraddizioni dello sviluppo italiano, come abbiamo visto. Oggi, invece, le prime risultanze che è possibile rilevare indicano che la violenta stretta creditizia e le drastiche misure fiscali adottate dal governo italiano stanno avendo effetti limitati sia sul processo inflazionistico, sia sull'equilibrio della bilancia dei pagamenti.

Per comprendere le ragioni della limitata efficacia delle misure restrittive adottate, facciamo riferimento alla natura del problema da risolvere.

Non è necessario dimostrare che la causa principale dell'attuale inflazione mondiale e, per quanto più da vicino ci riguarda, del deficit della bilancia dei pagamenti italiana è il forte aumento nei prezzi delle materie prime, e in particolare del petrolio, che ha cominciato a prodursi a partire dal 1970 e che si è manifestato con intensità esplosiva nel 1973.

Questo fatto è riconosciuto da tutti; il problema è che a questo riconoscimento non segue un'analisi coerente.

Se è vero che il processo inflazionistico e il deficit della bilancia dei pagamenti sono il frutto della modificazione dei « terms of trade » esistenti fra i paesi industrializzati e i paesi produttori di materie prime, ciò significa che le autorità preposte alla politica economica, in Italia così come in qualsiasi altro paese, sono confrontate con un problema che non ha riscontro nel passato. Le pressioni inflazionistiche nel dopoguerra sono imputabili, nella generalità dei casi, e sempre nell'esperienza italiana, ad un eccesso di domanda rispetto all'offerta di beni e servizi da parte dell'economia. Per arginare il processo inflazionistico si è rivelato pertanto necessario, e sufficiente, un insieme di misure volte a contenere la domanda effettiva. Oggi ciò non è più vero, perché la riduzione della domanda interna può non avere nessuna influenza sulla bilancia degli scambi fra paesi industrializzati, considerati nel loro insieme, e paesi produttori di materie prime. Una politica di riduzione della domanda interna può servire a scaricare sul « vicino », cioè sugli altri paesi industrializzati, il « deficit energetico » e il deficit connesso all'importazione delle altre materie prime; ma se questa politica è

seguita, come oggi accade, da tutti i paesi industrializzati, essa ha come unico effetto di ridurre la produzione e l'occupazione senza incidere significativamente né sul tasso d'inflazione né sul deficit dei conti con l'estero. Gli strumenti tradizionalmente utilizzati dai politici economici dal *new deal* americano in poi, oggi si dimostrano inefficaci perché il problema non è di gestire uno squilibrio interno del sistema economico, ma di rimediare alla crisi generata dal disordine dei rapporti fra gli Stati.

L'Europa, divenuta potenza economica, ha messo in crisi l'egemonia statunitense, senza poter tuttavia offrire un'alternativa a quest'ultima perché divisa politicamente. In questa situazione i paesi produttori di materie prime hanno trovato lo spazio per avanzare le proprie rivendicazioni; i paesi arabi, in particolare, giocando sulla divisione dei paesi europei, hanno saputo abilmente ricattare questi ultimi costringendoli a piegarsi a ogni loro richiesta. Questa, se pur solo schematizzata grossolanamente, è la radice dell'inflazione e della crisi che stiamo vivendo. Le cause dell'inflazione sono politiche: la sola alternativa è di eliminare il fattore di instabilità internazionale rappresentato dal fatto che l'Europa, divenuta potenza economica, è tuttavia priva di potere politico perché divisa. Questa è inoltre la condizione perché il maggiore potere contrattuale dei paesi detentori di materie prime contribuisca all'emancipazione del Terzo mondo.

In questo senso esiste dunque piena coincidenza fra le cause ultime della crisi della Comunità e della crisi economica italiana. In entrambi i casi, il dato di fondo è costituito dal fatto che l'integrazione economica non è stata accompagnata da scelte politiche adeguate.

La soluzione dei problemi italiani deve oggi, necessariamente, essere ricercata nel quadro di una coerente politica a livello europeo. La crisi italiana è solamente un riflesso della crisi europea; l'alternativa è comune. Si tratta di creare un potere democratico, a livello europeo, che assuma l'onere di tutte quelle decisioni che gli Stati nazionali non sono più in grado di prendere, cioè di garantire l'autonomia dell'Europa a livello politico ed economico, di fare una politica dell'energia, una politica monetaria, una politica agricola, una politica economica, una politica sociale, una politica regionale. Si tratta, in ultima analisi, di fondare un governo democratico europeo.

In questo quadro non c'è posto per una strategia nazionale per lottare contro l'inflazione e la crisi economica. D'altro lato, basti pensare che, nella misura in cui l'economia italiana è strettamente legata all'Europa, può esserci sviluppo economico nel

nostro paese solo a condizione che ci sia sviluppo economico anche in Europa.

Questo risulta vero da un altro punto di vista. Se consideriamo la C.E.E. nel suo complesso, possiamo rilevare che, accanto a paesi con un grave deficit della bilancia dei pagamenti, esistono paesi in grado di risolvere senza particolari difficoltà i problemi posti dalla crisi energetica. La C.E.E., nel suo complesso, presenta in effetti un deficit verso il resto del mondo relativamente contenuto, gestibile senza particolari difficoltà da una autorità centrale cui fossero attribuiti i necessari poteri. Ciò significa che l'Italia fronteggia oggi una situazione drammatica, perché l'Europa è divisa e manca quindi di quegli strumenti che all'interno di ogni Stato assicurano il sostegno delle regioni depresse.

Per meglio comprendere queste osservazioni, consideriamo un esempio.

Proviamo ad ipotizzare l'esistenza di una moneta lombarda e di una moneta toscana, con due banche centrali regionali impegnate a mantenere la convertibilità e la stabilità delle due monete. La Toscana presenti un deficit nella bilancia dei pagamenti e la Lombardia un surplus, mentre, considerate nel loro insieme, le due regioni siano in pareggio rispetto al resto del mondo. In questa situazione i mercati dei cambi vedrebbero immediatamente aumentare la tensione e profilarsi il pericolo di svalutazione delle moneta toscana e rivalutazione della moneta lombarda. I cittadini toscani comincerebbero a esportare i propri risparmi in Lombardia; capitali speculativi si riverserebbero pure dalla Toscana in Lombardia; l'effetto congiunto di questi movimenti di capitali sarebbe quello di aggravare la situazione, fino a renderla insostenibile. Le autorità toscane dovrebbero iniziare una politica deflazionistica, tanto più drastica quanto più grave si rivelasse il deficit. Nell'insieme, il tentativo di mantenere in equilibrio i conti interregionali avrebbe un effetto deflazionistico per le due regioni, e impedirebbe l'incremento degli scambi.

Una situazione del genere appare ai nostri occhi assurda. Il fatto è che questi fenomeni non si manifestano in Italia perché esiste un'unica moneta, un mercato integrato dei capitali, la libertà di circolazione dei fattori produttivi e perché l'operatore pubblico provvede a garantire, in una certa misura, lo sviluppo equilibrato del sistema economico. Oggi, se i cittadini di Firenze improvvisamente aumentano le importazioni di manufatti lombardi, nessuna crisi interregionale si produce. I cittadini di Milano si arricchirebbero un poco e pagherebbero più tasse; i cittadini di Firenze si troverebbero impoveriti e conseguentemente vedreb-

bero diminuire il carico fiscale. Gli squilibri della distribuzione del reddito fra Toscana e Lombardia sarebbero comunque fortemente attenuati dal fatto che la spesa pubblica tenderebbe a ripartirsi in modo omogeneo fra le varie regioni; ciò significa che la spesa pubblica resterebbe costante in Toscana, anche a fronte di una diminuzione delle imposte pagate, realizzando un trasferimento automatico di risorse della Lombardia alla Toscana. A propria volta, gli istituti bancari provvederebbero a raccogliere liquidità in Lombardia e a trasferirla, sotto forma di prestiti, in Toscana, rendendo possibile diluire nel tempo gli effetti dello squilibrio. Nonostante questo, qualche artigiano fiorentino potrebbe anche fallire; qualche lavoratore potrebbe decidere di trasferirsi in Lombardia ove ci sono migliori occasioni di lavoro. A questo punto spetterebbe alle autorità centrali intervenire, con sussidi e incrementando la spesa pubblica in Toscana, qualora esse ritenessero opportuno bloccare l'emigrazione o ritenessero troppo elevata la disoccupazione in Toscana; od ancora, più semplicemente, decidessero una politica di livellamento dei redditi a livello regionale.

Ciò è quanto avviene quotidianamente all'interno del quadro nazionale, in modo tanto normale che questi fenomeni non sono nemmeno percepiti. La situazione contraddittoria e assurda che si genererebbe fra Lombardia e Toscana, qualora non esistesse il quadro unitario italiano, è invece caratteristica dell'esperienza europea, che non ha ancora superato la propria divisione in regioni — gli Stati nazionali. L'impotenza dell'Italia di fronte al problema del deficit della bilancia dei pagamenti ha anche questa spiegazione strutturale. Per questo è vero affermare che la soluzione dei problemi italiani deve oggi, necessariamente, essere ricercata nel quadro di una coerente politica a livello europeo. Il grado di integrazione è giunto a tale punto di approfondimento, per cui è ormai impossibile affrontare i problemi del sistema economico italiano, o di qualsiasi altro Stato europeo, senza affrontare al tempo stesso i problemi dell'integrazione economica europea. Questo significa che i problemi europei non possono più essere considerati problemi di « politica estera »; esiste ormai piena coincidenza tra le scelte che debbono essere compiute a livello europeo e a livello nazionale.

Il problema è pertanto di vedere quali sono state le risposte date a livello europeo alla crisi della Comunità e analizzare quale significato avrebbe la loro realizzazione, dal punto di vista delle economie nazionali.

6. A livello europeo la sola risposta che i governi hanno

saputo dare fino ad ora alla crisi della Comunità è stata il lancio dell'unione economica e monetaria, che prevede il raggiungimento di una completa fissità dei cambi attraverso il progressivo restringimento dei margini di fluttuazione delle monete europee ed una progressiva armonizzazione delle politiche economiche. Questo piano, tradottosi in un primo tempo nella realizzazione della fluttuazione congiunta delle monete europee, successivamente entrato in una profonda crisi, continua tutt'oggi a ritornare, periodicamente, al centro del dibattito comunitario e rappresenta tutt'ora il progetto più avanzato elaborato in sede intergovernativa.

Nelle intenzioni dei suoi proponenti, il progetto di una unione economica e monetaria rappresenta una risposta sia ai problemi dei rapporti dell'Europa con il resto del mondo, sia alle contraddizioni interne generate dallo sviluppo del processo di integrazione. Secondo tale visione, l'avvio dell'unione economica e monetaria permetterebbe di individuare un'area monetaria europea autonoma rispetto al dollaro e permetterebbe all'Europa di negoziare, con un maggior potere contrattuale, la revisione dei rapporti economici commerciali internazionali e soprattutto dei rapporti che la legano con gli Stati Uniti. L'avvio dell'unione economica e monetaria, inoltre, garantendo una struttura di parità definite fra i paesi europei porrebbe fine a tutti i problemi monetari legati alla fissazione dei prezzi nel Mercato comune agricolo; essa rappresenterebbe il quadro entro cui il processo di integrazione economica e commerciale potrebbe svilupparsi in modo stabile; essa infine darebbe gli strumenti, ad un potere centrale, necessari per avviare una politica regionale, una politica industriale, e, più in generale, per raggiungere alcuni obiettivi prioritari di politica economica.

L'esperienza acquisita, alla prova dei fatti, con la realizzazione della fluttuazione congiunta delle monete di sei paesi europei dimostra tuttavia la contraddittorietà di questa alternativa; il fallimento del « serpente comunitario » è tale da giustificare un totale scetticismo anche nei confronti di qualsiasi ulteriore tentativo di rilanciare l'unione economica e monetaria in termini funzionalisti.

I più gravi limiti della fluttuazione congiunta sono identificabili in primo luogo nella sua precarietà. Qualsiasi accordo di fluttuazione congiunta di più monete raggiunto fra i paesi membri della Comunità europea è infatti destinato a fallire nella misura in cui, date le inevitabili divergenze dei tassi di sviluppo dei diversi paesi partecipanti all'accordo, è prevedibile, nel medio o lungo periodo, la necessità di riallineare le parità fra le monete congiuntamente fluttuanti, in funzione delle variazioni interne

nei livelli dei costi e della produttività. L'esperienza non ha tardato a dimostrare la verità di questa affermazione. Pochi mesi dopo l'avvio della fluttuazione congiunta, il marco si è rivalutato; pochi mesi dopo, ancora, il franco francese usciva dal « serpente » comunitario.

Così si spiega il fatto che la fluttuazione congiunta delle monete si è rivelata una soluzione illusoria alla crisi del sistema monetario internazionale; il dollaro non ha tardato a riaffermare la propria egemonia anche all'interno dell'evanescente « area monetaria europea ».

Il fatto è che il lancio del progetto dell'unione economica e monetaria può rappresentare una prima tappa di un processo volto alla creazione di una moneta europea e alla realizzazione di una politica economica europea; ma in questo processo, dal punto di partenza a quello di arrivo c'è un salto qualitativo, vale a dire il passaggio da un sistema di Stati nazionali sovrani ad uno Stato federale europeo.

Il rapporto che esiste fra fluttuazione congiunta e moneta europea è analogo al rapporto esistente fra politiche economiche coordinate e politiche economiche unitarie. In entrambi i casi ci troviamo di fronte ad un salto di qualità. Un processo di coordinamento implica il confronto delle diverse posizioni nazionali, il negoziato, il compromesso fra gli interessi nazionali contrastanti ricercato a livello diplomatico; le politiche unitarie possono invece manifestarsi solo ove esiste un quadro di formazione di una volontà pubblica, cioè ove esiste un potere centrale.

I limiti dell'alternativa rappresentata dall'unione economica e monetaria risultano ancora più evidenti se consideriamo le ripercussioni che essa avrebbe sulle condizioni interne, sociali ed economiche, dei paesi partecipanti.

L'effetto immediato della fluttuazione congiunta delle monete, in effetti, in presenza di una situazione economica che tende a generare uno squilibrio nella bilancia dei pagamenti, sarebbe inevitabilmente di porre in subordine gli obiettivi della stabilità e dello sviluppo del sistema economico nazionale rispetto all'obiettivo prioritario del mantenimento dell'equilibrio dei conti con l'estero.

Consideriamo il caso italiano. Nel 1973 l'Italia, così come l'Inghilterra, stava attraversando una fase di grave recessione economica e la lira tendeva ad essere svalutata, mentre la maggioranza dei paesi europei presentava un elevato ritmo di espansione e le monete « forti » europee tendevano ad essere rivalutate. In questa situazione la fluttuazione della lira in parallelo con le altre monete europee avrebbe imposto alla Banca d'Italia di intervenire sui mercati dei cambi in sostegno della lira, con la conseguenza di impoverire le riserve valutarie italiane, di diminuire la competitività internazionale delle imprese italiane e quindi di sottoporre l'economia italiana ad una stretta deflazionistica, in netta contraddizione con la situazione recessiva della nostra economia. In una situazione di crisi del genere, le distorsioni che affliggono il sistema economico e sociale italiano si sarebbero verosimilmente aggravate; questo fenomeno, inoltre, sarebbe stato tanto più accentuato in quanto l'esigenza di mantenere in equilibrio i conti con l'estero avrebbe imposto una compressione della spesa pubblica.

Anche in questo caso abbiamo un riferimento empirico per meglio comprendere le implicazioni della scelta della linea dell'unione economica e monetaria come linea di sviluppo del processo di integrazione. In effetti, le misure deflazionistiche prese dal governo italiano nel tentativo di arginare il processo inflazionistico e il deficit della bilancia dei pagamenti imputabili alla crisi energetica, rappresentano il modello delle misure che avrebbero dovuto essere prese (prima della crisi energetica) per portare la lira a fluttuare in parallelo con le altre monete europee.

Si tenga inoltre presente che l'esperienza acquisita durante la breve vita del « serpente » comunitario ha dimostrato che la fluttuazione congiunta tende a creare una « gerarchia monetaria », nel cui ambito ogni singola moneta trova la propria posizione in funzione della propria « solidità » e in relazione alla misura in cui è utilizzata nel commercio internazionale. L'esperienza ha chiaramente mostrato che la fluttuazione congiunta è stata pilotata dal marco, che ha trascinato dietro di sé tutte le altre monete (fino a quando hanno retto; il franco francese ha dovuto arrendersi dopo pochi mesi). Ciò significa che la partecipazione alla fluttuazione congiunta impone ai paesi più deboli di strutturare la propria politica economica in funzione non delle proprie condizioni interne, ma in funzione delle condizioni prevalenti nei paesi più forti (la Germania).

Per questo la scelta dell'unione economica e monetaria è debole, perché non risolve i problemi di fondo dell'Europa né sul piano interno né sul piano internazionale; è falsa, perché accentua e non riduce la tensione e le spinte centrifughe all'interno della Comunità; è reazionaria, perché subordina gli obiettivi dello sviluppo e della piena occupazione al mantenimento delle parità monetarie e impedisce di realizzare una politica di riforma per sanare gli squilibri generati dallo sviluppo anarchico del Mercato comune.

Ciò significa che questa alternativa, anche se riuscisse ad imporsi, non potrà comunque essere sostenuta a lungo, perché essa non solo è estremamente debole, ma non può essere sostenuta dal consenso popolare.

In questa situazione, la crisi che travaglia l'Europa e, in modo particolarmente violento l'Italia, rischia di aggravarsi in modo insostenibile.

La crisi della Comunità sta mettendo in discussione tutte le conquiste, economiche e sociali, di questo dopoguerra. L'inflazione galoppante aggrava le sperequazioni sociali e colpisce più crudamente le regioni più povere, aumentando le tensioni sociali.

Di fronte a questi fatti, l'alternativa elaborata dalla Comunità si dimostra, come abbiamo visto, falsa e inaccettabile. Alternative nazionali oggi non possono esistere, perché il fenomeno da controllare ha dimensioni che vanno al di là del quadro nazionale. L'esperienza italiana del 1973 rappresenta un'ultima conferma di questa verità: il rifiuto di partecipare alla fluttuazione congiunta ha dato all'Italia un certo margine di libertà per realizzare una politica economica autonoma. Ora gli effetti di questa libertà, tradottasi nella svalutazione della lira, sono stati solamente una accelerazione dell'inflazione e un aggravamento del deficit della bilancia dei pagamenti; inoltre, oltre a questi effetti « perversi », la svalutazione, generando fondati timori di ulteriori svalutazioni della lira, ha alimentato una massiccia fuga dei capitali che ha ulteriormente aggravato i problemi dell'economia italiana.

In questo clima, sta oggi maturando in Europa la volontà di realizzare meccanismi di mutuo soccorso e di sostegno dei paesi più colpiti dalla crisi, come ultimo disperato tentativo degli Stati nazionali e della Comunità europea di non essere travolti dalla crisi. Si tratta di vedere se in questa proposta c'è qualcosa di nuovo.

7. La realizzazione di meccanismi che permettono il trasferimento di risorse dalle regioni più ricche alle regioni più povere è una delle condizioni essenziali per conciliare il principio dell'unione monetaria con la possibilità di perseguire obiettivi prioritari di politica economica. Come abbiamo visto, la fluttuazione congiunta delle monete tende ad aggravare gli squilibri regionali, le contraddizioni generate dallo sviluppo anarchico del Mercato comune e rappresenta un ostacolo alla realizzazione di riforme di struttura nei paesi più deboli, cioè nei paesi che di tali riforme più abbisognano. Per questo la realizzazione dell'unione monetaria diventa un obiettivo accettabile da tutti i paesi, solo a condizione che sia accompagnata dalla messa in opera di meccanismi di trasferimento che controbilancino tale tendenza.

Questo è il significato più profondo del progetto, oggi in discussione, di realizzare, a livello del Mercato comune, meccanismi finanziari per far affluire prestiti, a medio e lungo termine, verso i paesi membri con deficit della bilancia dei pagamenti. In ultima analisi, il dibattito oggi in corso a livello comunitario rappresenta il tentativo di rilanciare l'unione economica e monetaria come alternativa alla crisi della Comunità; il prezzo che deve essere pagato dai paesi più ricchi dell'Europa per rendere credibile tale rilancio è l'onere finanziario che essi dovranno accollarsi per ottenere la partecipazione dei paesi più deboli.

Se questo è vero, ciò significa che l'alternativa oggi presentata non si differenzia, se non marginalmente, dall'originario progetto di unione economica e monetaria approvato, in linea di massima, dal vertice dei Capi di Stato e di governo di Parigi del 1972. I meccanismi finanziari che si intende attuare non modificano la natura del progetto. Fino a quando l'Europa sarà divisa in Stati sovrani, ogni governo dovrà rispondere del suo operato agli elettori del proprio paese, cioè la volontà politica si formerà solamente a livello nazionale. In questa situazione è molto arduo immaginare che si possano fondare meccanismi atti a trasferire risorse, per ammontari rilevanti, fra regioni appartenenti a Stati diversi; il trasferimento di risorse della Germania all'Italia (o, se vogliamo, dalla Ruhr alla Sicilia), per essere empirici, è ipotizzabile solo in un quadro politicamente unificato. Questo vale anche nel caso in cui in discussione ci sia solamente la « garanzia » di uno Stato per un prestito internazionale a beneficio di un altro Stato; tale garanzia non è altro che l'impegno a trasferire risorse al paese in crisi, in conseguenza ad avvenimenti dipendenti dal paese beneficiario! In effetti, a riprova di questa interpretazione, la cronaca ha messo in luce le enormi difficoltà che sono emerse in continuazione nel corso delle trattative comunitarie per concordare l'istituzione di tali meccanismi finanziari, nonostante sia relativamente contenuto l'ammontare degli oneri massimi che potrebbero gravare su ogni singolo paese. Nella logica confederale, nessuno Stato dà nulla per nulla. Ogni passo avanti richiede, in ultima analisi, l'assunzione di impegni da parte dei paesi più forti; e questo avviene solamente come contropartita di altre concessioni, economiche o politiche.

Di fronte alla crisi drammatica che sta vivendo, l'Europa una volta ancora è capace di partorire solamente false alternative, perché incapace di superare lo stadio confederale dell'integrazione europea.

I fatti confermano la diagnosi federalista. Chiusa la fase del processo di integrazione caratterizzata dalla liberalizzazione degli scambi, non è possibile avanzare sul terreno monetario ed economico senza un salto di qualità a livello politico, cioè senza il passaggio dal sistema confederale di Stati sovrani oggi esistente alla Federazione europea. Senza questo sviluppo il processo di integrazione europea è destinato a vedere sempre più accentuarsi la sua crisi.

La politica internazionale*

SERGIO PISTONE

Politica internazionale e Stato sovrano.

L'espressione indica nei termini più generali il complesso di rapporti intercorrenti fra gli Stati intesi sia come apparati, sia come comunità o società; essa implica pertanto la distinzione di una sfera specifica di rapporti internazionali dalla sfera dei rapporti interni agli Stati. Di fatto si può parlare con un senso pregnante di politica internazionale, e la si può fare oggetto di studio abbastanza rigoroso, in riferimento a contesti storici nei quali siano effettivamente distinguibili con un minimo di determinatezza le relazioni fra gli Stati rispetto a quelle interne agli Stati. In altre parole la condizione primaria dell'individuabilità della politica internazionale è l'esistenza degli Stati moderni (o di entità politiche ad essi assimilabili), di Stati caratterizzati cioè dalla sovranità, la quale in senso sostanziale significa il monopolio tendenziale della forza fisica da parte dell'autorità suprema dello Stato. In effetti è il fenomeno della sovranità a fare emergere ed a rendere quindi percepibile la diversità fra i rapporti subordinati precisamente alla sovranità ed i rapporti fra entità sovrane, non subordinati cioè ad un'autorità superiore.

Concretamente, la situazione storica che corrisponde in modo paradigmatico a questi requisiti è quella dell'Europa moderna (e poi del mondo intero in seguito all'affermarsi nel secolo attuale di un sistema globale di rapporti internazionali), la quale si è venuta formando in seguito alle trasformazioni prodottesi fra la fine del Medio Evo e la pace di Vestfalia, che rappresenta nello stesso tempo un momento decisivo nel processo di realizzazione

(*) 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.

e consolidamento del monopolio della forza all'interno dello Stato ed il momento in cui viene formalmente riconosciuta la sovranità assoluta dello Stato sul piano internazionale ed in cui vengono pure definiti ufficialmente i fondamenti del diritto internazionale, del diritto cioè diretto a regolare le relazioni fra Stati sovrani. A questa situazione si contrappongono paradigmaticamente, per opposte ragioni, sia la condizione medioevale di dispersione della sovranità, nella quale, nessuna autorità essendo effettivamente sovrana, è estremamente problematico distinguere le relazioni interne da quelle fra gli Stati, sia l'epoca in cui l'impero romano dominò in modo pressoché completo l'area della civiltà classica mediterranea, avendo in essa eliminato ogni Stato indipendente. È al contrario riscontrabile una certa analogia fra l'Europa moderna e la situazione delle città-Stato dell'antica Grecia nel periodo della loro massima fioritura e della loro indipendenza, e pure quella dei principati italiani nel '400. In generale, le situazioni appena indicate costituiscono gli indispensabili modelli di riferimento alla luce dei quali analizzare le situazioni intermedie e quelle emergenti in altri contesti culturali.

Delimitato, sulla base del concetto di sovranità, il campo della politica internazionale, si tratta ovviamente di individuare le leggi, in senso scientifico, che regolano tale complesso di fenomeni, onde poterne fornire una descrizione ed una spiegazione scientifica nella misura più ampia possibile e poter quindi formulare in ordine ad esso delle previsioni. In questo contesto la teoria (delle relazioni internazionali) che si sviluppa in modo più organico e rigoroso partendo dal concetto di sovranità, e che rappresenta il punto di riferimento imprescindibile per chiunque voglia affrontare seriamente questa problematica, è quella emergente nel quadro della tradizione di pensiero fondata sulla dottrina della ragion di Stato.

Anarchia internazionale ed equilibrio delle potenze.

Il concetto-cardine della dottrina della ragion di Stato è quello di anarchia internazionale che permette di individuare la differenza strutturale esistente fra le relazioni interne, cioè subordinate alla sovranità e quelle interstatali, cioè fra entità sovrane. La differenza non è definibile in riferimento al contenuto delle relazioni, bensì essenzialmente in riferimento al modo in cui sono regolate. In entrambe le sfere abbiamo relazioni di contenuto politico, economico, sociale, culturale, ecc., di carattere conflittuale o di carattere collaborativo, le quali relazioni però escludono normalmente, all'interno dello Stato, il ricorso alla violenza, essendo essa monopolizzata dall'autorità sovrana, mentre, nei rapporti fra Stati, esse si svolgono sempre «all'ombra della guerra» (Raymond Aron), implicando cioè la possibilità permanente della guerra o della minaccia di essa e l'esperienza frequente della guerra, e sono quindi da tale possibilità e da tale esperienza profondamente influenzate. In sostanza, non potendo i contrasti che insorgono nelle relazioni fra Stati essere risolti attraverso le decisioni di un potere sovrano (in ciò è appunto l'essenza dell'anarchia internazionale), gli Stati ricorrono in ultima analisi alla prova di forza e sono costretti, in previsione di essa, ad armarsi o ad appoggiarsi alle armi altrui. Qui è la radice profonda della politica di potenza, della guerra, dell'imperialismo, inteso quest'ultimo, nel suo contenuto più generale, sia come espansione degli Stati più forti a danno di quelli più deboli, sia come imposizione della volontà e degli interessi dei primi ai secondi. Qui è la ragione del formarsi di una ferrea gerarchia fra gli Stati, che discrimina le «grandi potenze», cioè gli Stati capaci di tutelare in modo autonomo, cioè con la propria forza, i propri interessi, dalle medie e piccole potenze, le quali devono ricercare la protezione di una delle grandi potenze, a meno che queste non ne accettino concordemente la neutralità. Queste condizioni strutturali — si può dire in prima approssimazione — influenzano il contenuto delle relazioni internazionali nel senso di renderle più instabili e precarie rispetto a quelle interne per il fatto di essere subordinate agli esiti delle guerre, e nel senso di renderne più difficile lo svolgimento anche nei momenti di pace, essendo esso sempre comunque subordinato all'esigenza della sicurezza militare (la possibilità della guerra), la quale introduce un ulteriore e decisivo elemento di complicazione oltre a quelli che già di per sé rendono complesso ogni rapporto fra gruppi umani.

Sviluppando ed approfondendo il concetto di anarchia internazionale, si giunge al concetto di sistema degli Stati che permette di individuare ulteriori e più specifiche costanti che caratterizzano le relazioni fra gli Stati. Con l'affermazione che nelle situazioni storiche in precedenza ricordate (città-Stato dell'antica Grecia, principati italiani del '400, e soprattutto Europa moderna e sistema internazionale mondiale contemporaneo) i rapporti internazionali si inquadrano in un sistema di Stati, si intende fondamentalmente mettere in luce che fra le grandi potenze dominanti in ciascuna di tali situazioni si è venuto a realizzare un equilibrio di potenza duraturo, tale da impedire ad ognuna di esse di sovrastare tutte le altre, ed implicante quindi l'automatico imbrigliamento di ogni tentativo egemonico tramite il formarsi di una coalizione delle altre grandi potenze contro lo Stato più forte (o anche in

seguito alla capacità di resistenza di una sola potenza nel caso di un sistema formato da due sole grandi potenze). L'esistenza di un tale equilibrio non ha evidentemente implicato l'eliminazione dell'anarchia internazionale con le sue manifestazioni violente e bellicose. In realtà nei sistemi di Stati le guerre sono un fenomeno normale e di fatto ogni grande potenza, che non abbia la possibilità oggettiva di aspirare all'egemonia, deve costantemente operare in modo tale da impedire che uno Stato accumuli forze superiori a quelle dei suoi rivali coalizzati e deve quindi rafforzare senza interruzioni la sua potenza ed essere pronta a fare guerra proprio per mantenere l'equilibrio. D'altra parte l'equilibrio così inteso è il meccanismo che ha impedito la formazione nelle situazioni storiche considerate di un unico Stato assorbente l'autonomia dei rimanenti Stati ed implicante quindi la stessa eliminazione di una sfera di rapporti internazionali distinti da quelli interni. Tale meccanismo in sostanza garantisce anzitutto l'autonomia delle grandi potenze, che sono tali proprio in quanto costituiscono dei poli autonomi dell'equilibrio (gli attori principali del sistema), ma nello stesso tempo è in grado di garantire un minimo di autonomia anche alle medie e piccole potenze (gli attori secondari), le quali possono appoggiarsi ad una delle grandi potenze del sistema e non si trovano quindi di fronte ad una sola grande potenza sovrastante tutte le altre, nel qual caso verrebbe meno ogni autonomia.

L'equilibrio, che è dunque il fondamento insostituibile del sistema degli Stati, costituisce inoltre la condizione che induce gli Stati a riconoscersi reciprocamente anche in modo formale come Stati sovrani e che, nel caso dell'Europa moderna, ha reso di fatto possibile l'affermarsi e il progressivo estendersi del diritto internazionale, garantendone in misura più o meno ampia l'efficacia, nonostante che esso non promani da un potere sovrano. In effetti secondo il punto di vista fondato sulla dottrina della ragion di Stato (Hintze) le norme del diritto internazionale che vengono effettivamente osservate dagli Stati derivano la loro validità fattuale non tanto dal principio «*pacta sunt servanda*», che costituisce essenzialmente un giudizio di valore, quanto piuttosto dal fatto che, dato l'equilibrio, cioè l'impossibilità fattuale di eliminare la sovranità degli altri Stati, gli attori del sistema internazionale hanno dovuto riconoscere la necessità di convivere in qualche modo, pur non rinunciando alla politica di potenza ed alla guerra come *extrema ratio*, e quindi di regolare in qualche modo tale convivenza di carattere anarchico, dando vita ad un diritto *sui generis*, in quanto legittima l'uso normale della violenza. In sostanza, se non vi è un potere sovrano che garantisce il rispetto del diritto internazionale, vi è comunque una situazione di potere, l'equilibrio fra le potenze, che ottiene almeno in parte tale effetto.

Sistemi pluripolari e sistemi bipolari.

Individuata, a un livello di forte astrazione, nella tendenza da parte di ogni potenza ad impedire che in uno Stato si accumulino forze superiori a quelle dei suoi rivali coalizzati la caratteristica più generale e costante di un sistema di Stati, questa teoria della politica internazionale si sforza di affinare la propria capacità analitica chiarendo come i rapporti all'interno dei sistemi di Stati acquistino caratteristiche più specifiche ed individuali, al di là della suddetta tendenza generale, a seconda della configurazione del rapporto delle forze. I due modelli più tipici di configurazione del rapporto delle forze sono quello pluripolare e quello bipolare: o gli attori principali, le cui forze non sono troppo dissimili, sono relativamente numerosi; oppure due soli attori dominano a tal punto i loro rivali che ciascuno di essi diventa il centro di una coalizione e gli attori secondari sono costretti a prendere posizione rispetto ai due «blocchi», schierandosi con l'uno o con l'altro, a meno che non abbiano la possibilità, derivante in parte dalla loro posizione geopolitica, ma soprattutto dall'accordo formale o tacito delle superpotenze, di restare neutrali. Sono possibili modelli intermedi a seconda del numero degli attori principali e del maggiore o minore distacco, soprattutto nella configurazione bipolare, fra le massime potenze e quelle medie. Vediamo ora le caratteristiche principali dei due modelli più tipici e che fungono da paradigmi anche per l'analisi delle situazioni intermedie e la comprensione delle variazioni che in esse intervengono.

L'esempio fondamentale di equilibrio pluripolare (vi si avvicina, con alcune riserve in relazione al processo ancora incompleto di formazione dello Stato moderno, il sistema dei principati italiani del '400, nel cui ambito si affermò, tra l'altro, la prassi delle ambasciate stabili, il cui scopo originario era precisamente quello di seguire da vicino l'evoluzione della potenza degli altri Stati, onde prendere le misure adeguate al mantenimento dell'equilibrio) è rappresentato dal sistema europeo degli Stati, il quale ha potuto mantenere tale configurazione fino al suo dissolvimento nell'attuale sistema mondiale soprattutto a causa del ruolo costante di ago della bilancia svoltovi dalla potenza insulare inglese, da una potenza, cioè, che, proprio in ragione della sua particolarmente fortunata posizione geopolitica, ha sempre potuto costituire il perno incrollabile delle coalizioni contro quella che di volta in volta era

la più forte potenza continentale, ed è sempre riuscita a ristabilire l'equilibrio contro i successivi tentativi egemonici.

La caratteristica più evidente dell'equilibrio pluripolare è, in prima approssimazione, una relativa elasticità sotto due aspetti. Anzitutto sotto l'aspetto delle alleanze, che tendono a non irrigidirsi, ma anzi a mutare a seconda delle esigenze della conservazione dell'equilibrio, le quali spingono gli Stati a coalizzarsi contro il più forte fra essi e in generale a formare controalleanze di fronte ad alleanze che appaiono minacciose per l'equilibrio, prescindendo generalmente nella scelta degli alleati e nel mutamento degli schieramenti da considerazioni relative alla solidarietà ideologica, cioè alla somiglianza o meno dei regimi interni agli Stati. In secondo luogo le potenze medie e piccole hanno, rispetto alla configurazione bipolare, una relativamente maggiore possibilità di scelta e quindi autonomia, e ciò sia perché sono più numerosi gli attori principali ai quali ci si può appoggiare, sia perché il passaggio dal campo di una grande potenza a quello di un'altra può essere facilmente tollerato date le possibilità di riequilibrio offerte dall'esistenza di «terze persone» a cui possono appoggiarsi gli attori che subiscono una diminuzione del proprio potere.

A queste indicazioni occorre aggiungere, per rendere il quadro concettuale più adeguato alla complessità dell'evoluzione del sistema europeo, un'importante precisazione. Quando le differenze fra le forze degli attori principali diventano molto piccole, e quindi nessuno di essi può di fatto perseguire mire egemoniche o comunque aspirare a mutamenti rilevanti della situazione di potere a proprio vantaggio, il sistema diventa molto stabile nel senso che garantisce lunghi periodi di pace o di guerre limitate nei mezzi e moderate negli obiettivi. In queste condizioni (pensiamo in particolare a gran parte del periodo fra i trattati di Utrecht e Rastadt e l'inizio delle guerre scatenate dalla rivoluzione francese e ancor più al periodo dal Congresso di Vienna all'inizio dell'era guglielmina), specie nei momenti di massima stabilità dell'equilibrio, tendono ad affermarsi in modo vincolante alcune regole semiformali di comportamento degli Stati, le quali mirano a moderare la politica di potenza, a subordinarla cioè in modo deliberato e consapevole, al di là del vincolo oggettivo costituito dall'equilibrio delle forze, alle esigenze generali della preservazione dell'equilibrio. E diventa addirittura possibile la formazione di strutture quasi-formali, quale il concerto europeo dell'epoca della Santa Alleanza (di cui può essere considerato un precedente la Lega Italica, costituita all'interno del sistema italiano nella seconda metà del '400), dirette a risolvere pacificamente nella misura più ampia possibile le controversie fra gli Stati e a preservare collettivamente l'ordine internazionale. Per contro, quando le differenze di potenza diventano molto rilevanti per il fatto che un attore principale accumula una tale forza da sovrastare gli altri e la impiega per modificare radicalmente a suo vantaggio il quadro esistente delle relazioni internazionali, e quando di conseguenza emerge una spinta egemonica che provoca la coalizione (che resta stabile finché permane il pericolo egemonico) degli altri attori principali, la configurazione pluripolare tende di fatto ad avvicinarsi a quella bipolare con le caratteristiche di rigidità nelle alleanze, instabilità del sistema, tensione continua, dimensione totale delle guerre, che vedremo ora essere tipiche di questa configurazione. Nel sistema europeo situazioni di questo genere si sono verificate precisamente in occasione delle guerre egemoniche della Francia di Luigi XIV e di Napoleone e della Germania guglielmina e poi nazionalsocialista (i tentativi egemonici della Spagna di Carlo V e di Filippo II si collocavano in un periodo in cui il sistema europeo si trova ancora nel processo della sua formazione).

Veniamo ora al modello di equilibrio bipolare, che trova la sua realizzazione più completa nel sistema mondiale formatosi in seguito all'esito della seconda guerra mondiale, ed al quale si approssimano sia le fasi di guerre egemoniche nel sistema europeo (ma in questo caso si potrebbe dire che la configurazione bipolare ha un carattere più congiunturale che strutturale), sia il sistema delle città-Stato greche fondato sulla preminenza di Atene e Sparta. La sua caratteristica più netta è costituita dalla rigidezza della politica di equilibrio attuata dai due attori principali, dal fatto cioè che essi hanno un'estrema difficoltà o impossibilità a rinunciare a posizioni di potere anche minime e quindi anche ad accettare il passaggio di un alleato al blocco contrapposto. Ciò dipende fondamentalmente dal fatto che, in assenza di «terze persone» in grado di controbilanciare gli spostamenti dell'equilibrio, una qualsiasi anche relativamente piccola diminuzione della forza di uno dei poli dell'equilibrio avvantaggia automaticamente ed unilateralmente l'altro polo ed implica quindi in maniera immediata un pericoloso squilibrio. In effetti nella configurazione bipolare la corsa agli armamenti è sempre più accentuata che in quella pluripolare, le crisi connesse ai mutamenti o tentativi di mutamento di schieramento assai più pericolose per il mantenimento della pace, e infine la guerra fra gli attori principali, quando scoppia, tende fatalmente ad acquistare un carattere totale, sia nel senso di coinvolgere l'intero sistema, sia nel senso dell'impegno di tutte le energie disponibili da parte delle massime potenze.

Per quanto riguarda gli attori minori, la formazione di blocchi fortemente egemonizzati da una potenza-guida — inevitabile, data

la limitatissima libertà di scelta che nella configurazione bipolare hanno le potenze medie e piccole — implica necessariamente, soprattutto nelle zone di grande importanza strategica, la limitazione in misura rilevantissima della stessa autonomia di decisione interna degli Stati subordinati. Con ciò si intende la possibilità di imporre ai «satelliti» scelte ideologiche e quindi l'adozione od il mantenimento di strutture politiche ed economico-sociali omogenee o comunque vantaggiose rispetto alle esigenze del sistema politico ed economico-sociale della potenza egemone, la quale è d'altra parte in una certa misura costretta a cercare di impedire profonde trasformazioni interne negli Stati appartenenti alla sua zona di influenza proprio onde evitare il loro passaggio al blocco contrapposto.

Queste caratteristiche di fondo dell'equilibrio bipolare tendono a stemperarsi man mano che la differenza di potenza fra gli attori principali e quelli secondari diminuisce mettendo perciò in crisi la posizione di preminenza delle superpotenze. Inoltre un fattore decisivo che deve essere tenuto presente, per capire il funzionamento del sistema mondiale postbellico e per coglierne l'originalità rispetto ad ogni altro sistema di Stati che lo ha preceduto, è la presenza delle armi di distruzione totale, le quali, rendendo del tutto assurda ed inconcepibile la guerra generale e diretta fra le superpotenze, ne hanno di fatto impedito lo scoppio nonostante l'elevatissima intensità della gara degli armamenti e, in generale, la rigidità e la tensione proprie di una configurazione bipolare, ed hanno perciò aperto la strada alla possibilità di controllo ed anche di limitazione degli armamenti.

Politica estera e politica interna.

Uno dei problemi più complessi che si pongono alla teoria della politica internazionale è quello del rapporto fra politica estera e politica interna. Per l'approccio teorico fondato sulla dottrina della ragion di Stato, ma nello stesso tempo affrancato dalle opzioni ideologiche proprie della dottrina tedesca dello Stato-potenza, questo problema non può essere risolto nei termini semplicistici di una scelta a favore della tesi del primato della politica estera di contro alla tesi opposta del primato della politica interna. In realtà il discorso è assai più complesso ed ha il suo punto di partenza nel riconoscimento dell'autonomia relativa della politica estera rispetto alle strutture interne degli Stati. Con ciò si afferma in sostanza che, se da una parte i contenuti politici, economici, sociali, culturali dei rapporti internazionali, e quindi, dei conflitti che in essi insorgono, variano a seconda delle diverse epoche e quindi delle diverse strutture politiche ed

economico-sociali interne agli Stati (le quali strutture in parte riflettono le condizioni generali, il livello di civiltà, di un'epoca, e in parte divergono da Stato a Stato nella stessa epoca), dall'altra parte gli strumenti con cui gli Stati regolano tali rapporti, e cioè la politica di potenza, la politica di equilibrio, la guerra (i quali strumenti lasciano, come si è visto, un certo spazio di efficacia alle norme del diritto internazionale), restano sostanzialmente gli stessi, a parte i condizionamenti che l'evoluzione tecnologica esercita sugli armamenti e la condotta della guerra, finché permane l'anarchia internazionale, cioè la pluralità degli Stati sovrani. In effetti i più radicali cambiamenti di regime succedutisi nella storia moderna, dalla rivoluzione francese a quella sovietica, hanno certo mutato profondamente le condizioni del sistema internazionale nel suo complesso, e quindi i contenuti della politica internazionale e dei conflitti relativi e anche gli schieramenti, ma non hanno fatto venir meno le leggi fondamentali dei rapporti di potenza e di equilibrio.

Individuati i termini più generali dell'autonomia relativa della politica estera dalle strutture interne, è successivamente possibile inquadrare in modo adeguato sia le forme nelle quali si manifesta più nettamente l'influenza della situazione internazionale sull'evoluzione interna degli Stati, sia quelle in cui si verifica il fenomeno opposto.

Circa il primo punto, si può constatare come l'anarchia internazionale, costringendo gli Stati a creare e rafforzare costantemente, e sovente ad usare, gli apparati militari per la difesa esterna, esplichi in generale un'influenza sull'evoluzione interna degli Stati nel senso di favorire il rafforzamento del potere centrale dello Stato, sia di fronte alla società civile (gruppi sociali e singoli), sia di fronte ai poteri locali, ed in particolare esasperi, negli Stati la cui sicurezza è più facilmente attaccabile, data la loro posizione nel sistema degli Stati, la tendenza all'accentramento del potere, sia nel senso sopraddetto, sia nel senso della prevalenza del potere esecutivo rispetto alle rappresentanze parlamentari ed alla magistratura. In proposito va ricordata la differenza fra Stati insulari e Stati continentali nel sistema europeo e, per quanto riguarda l'attuale sistema mondiale, l'influenza in senso accentratore ed autoritario sull'evoluzione interna delle due superpotenze derivante dalla corsa agli armamenti, dalla spartizione del mondo in zone d'influenza e, in generale, dalle condizioni di tensione ed instabilità proprie dell'equilibrio bipolare. Quanto invece all'influenza che le grandi potenze esercitano sull'evoluzione interna delle medie e piccole potenze, si tratta di un fenomeno conseguente direttamente alla mancanza di autonomia internazionale da parte di queste ultime.

Venendo al secondo punto, il fenomeno più rilevante da prendere in considerazione è la tendenza da parte degli Stati con forti tensioni politico-sociali interne a cercare di controllarle e comprimerle anche attuando una politica di espansione esterna o comunque di esasperazione della tensione internazionale, la quale politica comporta generalmente il consolidamento del governo o del regime che la attua, a meno che non conduca alla sconfitta o addirittura al crollo dello Stato in questione, nel qual caso le tensioni interne che si era cercato di dirottare all'esterno sboccano quasi immancabilmente in fenomeni di cambiamento rivoluzionario del regime (1). Questa tendenza (detta anche «bonapartismo») si traduce indubbiamente in un'influenza rilevante dell'evoluzione interna di uno Stato sulla sua politica estera e quindi sulla situazione internazionale. Tuttavia non si deve cadere nell'errore di vedere nel bonapartismo la causa centrale ed assorbente dei processi internazionali dei quali pur costituisce un importante fattore. In realtà la manovra bonapartistica presuppone e non è essa a creare l'anarchia internazionale con la connessa autonomia relativa della politica estera, e d'altra parte nella storia del sistema europeo degli Stati gli esempi più rilevanti di politica bonapartistica (la politica estera della Germania nazista è l'ultimo e più clamoroso esempio) riguardano esclusivamente le potenze continentali, nelle quali la tendenza a dirottare all'esterno le tensioni interne si innesta sia sul carattere già di per sé bellicoso ed espansionistico della loro politica estera, dipendente oggettivamente dalla posizione continentale, sia sull'influenza in senso accentratore, autoritario e conservatore (tutti fattori di accentuazione delle tensioni interne) esercitata dalla posizione continentale sull'evoluzione interna.

All'opposto il fenomeno della difficoltà oggettiva che gli Stati fortemente decentrati o federali e con una effettiva separazione dei poteri hanno ad attuare una politica estera bellicosa ed espansionistica (in quanto l'equilibrio fra i poteri dello Stato ostacola la rapidità di decisione ed intervento sul piano internazionale), se mette in luce un momento importante di influenza, in senso evidentemente opposto al caso precedente, delle strutture interne sulla politica estera, deve d'altra parte essere pure inquadrato nel contesto più ampio dell'influenza che la posizione nel sistema degli Stati ha sulla politica estera e quindi sull'evoluzione

(1) Per questo, se c'è una situazione di equilibrio stabile (come all'epoca della Santa Alleanza) in cui i tentativi espansionistici in grande stile sono condannati in partenza all'insuccesso, tende piuttosto a prevalere una cauta politica estera anche per evitare di mettere in pericolo i regimi esistenti.

interna di certi Stati. È chiaro che ci riferiamo qui alla problematica dello Stato insulare.

Critiche al modello dicotomico sovranità statale-anarchia internazionale.

Mentre la teoria della politica internazionale, di cui abbiamo or ora esposto l'intelaiatura concettuale essenziale, emerge da una tradizione di pensiero riconducibile nei suoi fondamenti più generali fino a Machiavelli, anche se è stata arricchita in modo decisivo dai più recenti contributi degli studiosi che in tale tradizione si collocano, lo studio delle relazioni internazionali come disciplina accademica e scienza autonoma nell'ambito della più comprensiva scienza politica è un fenomeno relativamente recente, che, dopo alcune anticipazioni fra le due guerre mondiali, si è sviluppato soprattutto in questo dopoguerra ad opera principalmente di studiosi anglosassoni. In quali rapporti stanno fra di loro questi due orientamenti?

In parte vi può essere un rapporto di integrazione reciproca. Ciò vale in particolare per quanto riguarda la raccolta di una sterminata quantità di dati empirici (che costituisce uno dei contributi più notevoli, anche se è di per sé insufficiente, della scienza americana delle *International Relations*), i quali possono essere utilizzati con profitto dall'approccio teorico sopra esaminato, le cui analisi richiedono appunto in non pochi casi di essere corredate da una più completa ed organica raccolta di dati. Per quanto riguarda l'impiego da parte degli studiosi di *International Relations* della metodologia comportamentistica, dei procedimenti di quantificazione dei dati, della teoria generale dei sistemi, della teoria dei giochi, di complessi modelli cibernetici, si può osservare che tali sofisticati approcci metodologici non sono di per sé contraddittori rispetto agli insegnamenti derivanti dalla dottrina della ragion di Stato. Come esempio assai significativo si può in proposito indicare lo sforzo di rendere più rigoroso il discorso sui sistemi di Stati inquadrandolo nella teoria generale dei sistemi (Morton A. Kaplan). Ciò detto, non vanno d'altro canto dimenticate le recenti assai diffuse critiche al comportamentismo ed alla connessa tendenza alla quantificazione e matematizzazione dei dati, le quali critiche stanno portando ad una generale e sostanziale rivalutazione dell'approccio tradizionale, apparendo sempre più chiaro che il perfezionismo metodologico e soprattutto la tendenza ad operare solo su dati quantificabili costringono la ricerca a concentrarsi su temi marginali.

Al di là degli aspetti che possono con alcune riserve essere considerati complementari, emergono per altro nel panorama delle

International Relations talune tesi alternative nei confronti della teoria delle relazioni internazionali fondata sulla dottrina della ragion di Stato. In sostanza secondo un modo di vedere abbastanza diffuso i concetti basilari di sovranità statale e di anarchia internazionale apparirebbero sempre più privi di capacità descrittiva ed esplicativa nella realtà contemporanea in seguito alla presenza di alcuni fenomeni di grande rilievo implicanti tutti in diversa misura una sostanziale limitazione della sovranità, sia nei rapporti internazionali, che in quelli interni, e quindi il venir meno del fondamento stesso della differenza qualitativa fra relazioni internazionali ed interne. I fenomeni più generalmente citati sono i seguenti:

l'interdipendenza crescente fra tutti gli attori del sistema mondiale, che si esprime in rapporti sempre più intensi e profondi sul piano politico, economico, sociale, culturale a livello planetario, e che ha dato origine ad uno sviluppo incomparabile, rispetto ad ogni altra epoca, delle strutture dell'organizzazione internazionale (di cui l'O.N.U. è l'esempio fondamentale), aventi appunto il compito di gestire sulla base di organi interstatali tale interdipendenza;

lo svilupparsi e l'approfondirsi di tale interdipendenza, all'interno dei blocchi e delle zone di influenza in cui è articolato l'attuale sistema mondiale, in forme di integrazione sopranazionale sul piano militare e/o economico (N.A.T.O., Patto di Varsavia, C.E.E., Comecon, ecc.), che ben poco hanno a che fare con le tradizionali alleanze, poiché limitano sostanzialmente la sovranità internazionale ed interna;

la pratica impossibilità di una guerra generale fra i massimi attori del sistema a causa dell'esistenza delle armi di distruzione globale, e quindi il venir meno (o la sua riduzione nei limiti delle guerre locali) della caratteristica preminente della sovranità statale, cioè della possibilità effettiva del ricorso alla guerra.

L'esistenza di questi fenomeni è evidentemente indiscutibile. Non fondata ci sembra invece la tesi che essi mettano in crisi la validità dello schema teorico precedentemente delineato, fondato sulla dicotomia sovranità statale-anarchia internazionale. In proposito appaiono necessari alcuni chiarimenti. Anzitutto l'esistenza di una certa interdipendenza (ovviamente variabile nelle sue forme e nei suoi contenuti da epoca a epoca) fra le società i cui Stati fanno parte di un sistema di Stati è, a ben vedere, una delle condizioni dell'esistenza di un sistema di Stati, il quale appunto costituisce quella situazione complessa caratterizzata dall'esistenza di relazioni costanti fra certi gruppi umani e nello stesso tempo dall'assenza di un potere sovrano comune in grado di regolare tali relazioni con gli stessi strumenti applicabili nelle relazioni interne. Di fatto, alla luce dell'analisi storica, i sistemi di Stati

appaiono sempre collegati all'esistenza di una qualche forma di società transnazionale, che nei termini più generali costituisce una civiltà comune ed implica perciò un'interdipendenza più o meno profonda fra tutti gli attori del sistema, che anche le guerre più terribili non riescono mai a interrompere completamente o definitivamente. Quanto ai fenomeni d'integrazione sopranazionale, essi sono in certi casi le specifiche forme assunte dai rapporti fortemente gerarchici fra attori principali e secondari caratterizzanti i sistemi bipolari (N.A.T.O., Patto di Varsavia e Comecon), mentre in altri casi (soprattutto l'integrazione dell'Europa occidentale) corrispondono alla tendenza — manifestatasi nel secolo scorso, ad esempio, con l'unificazione italiana e quella tedesca — a creare entità statali più ampie in zone in cui l'interdipendenza è particolarmente accentuata, e nelle quali solo attraverso l'unificazione sopranazionale è possibile recuperare o raggiungere un ruolo di attori principali del sistema internazionale. Infine le armi di distruzione totale hanno certo introdotto dei cambiamenti rilevanti nel quadro delle relazioni internazionali, sostituendo in particolare nei rapporti fra le grandi potenze il fenomeno della dissuasione a quello della guerra generale, ma non hanno eliminato i dati di fondo dell'anarchia internazionale, vale a dire i rapporti di forza, la politica di equilibrio, la gerarchia fra le potenze, ecc., con le loro implicazioni.

Fatti questi chiarimenti per quanto riguarda il permanere, nella realtà internazionale contemporanea, della capacità esplicativa della dicotomia sovranità-anarchia internazionale, rimane d'altra parte aperta la questione se tali fenomeni di crescente interdipendenza dei rapporti umani su scala mondiale — la possibilità di distruggere il mondo deve essere considerata in questo contesto una forma di interdipendenza negativa — non indichino che la struttura anarchica della società interstatale è sempre più inconciliabile con le esigenze di sopravvivenza e di sviluppo del genere umano, e non pongano perciò il problema di un governo mondiale e delle vie, e delle eventuali tappe intermedie, attraverso cui giungere a tale obiettivo.

Politica internazionale ed evoluzione del modo di produrre.

Per ultimo rimane da affrontare il problema di fondo posto dal pensiero di orientamento marxista, vale a dire l'esigenza di individuare le strutture economico-sociali che stanno alla base, oltre che delle istituzioni statali, anche del sistema internazionale, la quale esigenza si sviluppa nel tentativo di fondare una vera e propria teoria dialettica della politica internazionale, una teoria

cioè che sappia inquadrare il sistema internazionale nella totalità delle sue interconnessioni fra gli aspetti strutturali e quelli sovrastrutturali. A questo problema, la cui soluzione è effettivamente di importanza fondamentale per lo sviluppo degli studi sulla politica internazionale, non hanno dato finora a nostro avviso una risposta convincente le teorie marxiste dell'imperialismo a causa della loro incapacità di affrancarsi dalla tesi del primato della politica interna. Per contro riteniamo che la strada giusta da seguire in questo campo sia quella di una sintesi fra l'approccio teorico fondato sul materialismo storico e quello fondato sulla dottrina della ragion di Stato, la quale sintesi dovrebbe trovare nel concetto di autonomia relativa delle sovrastrutture il suo punto cruciale di interconnessione. A questo riguardo proponiamo qui a titolo esemplificativo alcune linee di analisi.

Si tratta anzitutto di chiarire nei termini più generali il rapporto esistente fra anarchia internazionale ed evoluzione del modo di produrre. A questo proposito si può osservare, con riferimento all'esempio concreto del sistema europeo, e poi mondiale, degli Stati, come il formarsi di tale sistema rifletta l'affermarsi del modo capitalistico di produzione, il quale è da un lato alla base del moderno Stato sovrano (il monopolio della forza fisica diventa indispensabile per permettere il funzionamento di un tipo di società più complessa rispetto a quella feudale e con nuove forme di conflitti sociali), e dall'altro lato dà vita progressivamente al cosidetto mercato mondiale, cioè ad una crescente interdipendenza fra gli attori del sistema europeo e poi mondiale, tale da produrre relazioni costanti fra le società che lo compongono (da produrre una più o meno sviluppata società transnazionale), ma non tale da determinare il superamento della pluralità di Stati sovrani in un'unica comunità politica. Individuata la base materiale del sistema degli Stati, si deve subito dopo riconoscere l'influenza autonoma che il sistema stesso esercita, nei termini indicati dalla teoria della ragion di Stato, sullo svolgimento della politica internazionale fino a quando permane la pluralità degli Stati sovrani, fino a quando, in altre parole, l'evoluzione del modo di produrre non avrà prodotto un tale approfondimento dell'interdipendenza dell'attività umana su scala mondiale da render inevitabile, pena il completo arresto dello sviluppo delle forze produttive, il superamento dell'anarchia internazionale.

Entro questi termini generali del rapporto fra evoluzione del modo di produrre ed anarchia internazionale occorre poi chiarire più in profondità come le fasi successive dell'evoluzione del modo di produrre determinino la progressiva estensione delle dimensioni della comunità politica (passaggio dallo Stato regionale allo Stato nazionale ed a quello continentale, cui corrisponde l'evoluzione dal sistema italiano degli Stati a quello europeo ed a quello mondiale), il mutamento dei rapporti economici, sociali, ecc. fra gli Stati (i rapporti ed i relativi conflitti propri del primo capitalismo sono diversi da quelli del capitalismo industriale, del capitalismo di Stato, ecc.), il mutamento dei regimi interni agli Stati (il che non può non influenzare la politica internazionale: l'affermarsi dei regimi socialisti, ad esempio, non ha eliminato, ma ha modificato profondamente la struttura del mercato mondiale, ed inoltre i rapporti fra Stati socialisti, pur non essendo fra essi venute meno la politica di potenza e le tendenze imperialistiche, presentano nette differenze soprattutto sul piano economico e sociale rispetto ai rapporti fra Stati capitalisti).

Il rapporto così individuato fra struttura e sovrastruttura nel contesto della politica internazionale non ha per altro un carattere meccanico proprio per il fatto che le condizioni sovrastrutturali, in ragione della loro autonomia relativa, sono in grado di bloccare o sviare per lunghi periodi storici il processo di adeguamento della sovrastruttura all'evoluzione strutturale. L'esempio più significativo che può essere citato a questo proposito è la risposta che è stata data dalle potenze europee al problema della creazione di una comunità politica di dimensioni continentali, che il passaggio alla fase della produzione industriale di massa ha posto agli europei a cominciare dalla fine del secolo scorso. A questo problema, che richiedeva quale unica valida risposta l'integrazione europea, le classi dirigenti dei principali Stati europei hanno cercato, fin quando questi Stati hanno potuto conservare una posizione di effettive potenze autonome nel sistema internazionale, di dare una risposta compatibile con la conservazione della sovranità assoluta e insieme dello *status* di attori principali del sistema degli Stati; hanno cioè cercato di crearsi uno spazio più ampio (lo «spazio vitale») con l'espansione imperialistica, dapprima a spese dei popoli arretrati e poi a spese l'un dell'altro. La scelta a favore dell'integrazione europea ha per contro potuto affermarsi, sia pure fra molte difficoltà e contraddizioni e, finora, non ancora in modo irreversibile, solo dopo il crollo della potenza degli Stati nazionali in seguito all'esito della seconda guerra mondiale ed all'affermarsi del sistema mondiale bipolare, che ha posto gli europei di fronte al dilemma fra l'accettazione definitiva di un ruolo subordinato nel contesto internazionale e il recupero di un ruolo autonomo con l'unità. In sostanza la sovrastruttura-sistema europeo degli Stati, fondata sulla tendenza plurisecolare da parte degli Stati europei al mantenimento ed al rafforzamento della rispettiva autonomia e potenza (tendenza che,

a livello di concreti comportamenti umani, deriva dall'interesse di ogni classe dirigente a non accettare alcuna limitazione del proprio potere, finché non vi è costretta da una forza superiore), ha cominciato ad entrare in contraddizione fin dalla fine del secolo scorso con l'evoluzione delle forze produttive vieppiù trascendenti le dimensioni nazionali; ma il processo di adeguamento delle condizioni sovrastrutturali all'evoluzione della base materiale, cioè il superamento del sistema europeo di Stati sovrani con l'integrazione europea, ha potuto mettersi in moto solo allorché un fatto rivoluzionario quale l'esito della seconda guerra mondiale ha spezzato la potenza degli Stati nazionali e quindi la loro capacità di ostacolare l'espansione delle forze produttive al di là delle frontiere nazionali.

Un altro esempio significativo è rappresentato dalla politica di tipo bonapartistico (che, come si è visto, ha il suo presupposto nella autonomia relativa delle relazioni internazionali) che permette di rimandare la trasformazione del regime interno di uno Stato fin quando non intervenga il crollo della sua potenza.

BIBLIOGRAFIA

LORD LOTHIAN, *Pacifism is not enough, nor Patriotism either,* Londra, 1935.

H.J. MORGENTHAU, *Politics among Nations,* New York, 1948.

M.A. KAPLAN, *System and Process in International Politics,* New York, 1957.

A. WOLFERS, *Discord and Collaboration,* Baltimora, 1962.

R. ARON, *Paix et guerre entre les nations,* Parigi, 1962 (trad. it., *Pace e guerra tra le nazioni,* Milano, 1970).

S. HOFFMANN, *The State of War,* New York, 1965.

O. HINTZE, *Staat und Verfassung,* Göttingen, 1970.

Politica di potenza e imperialismo (antologia con testi di Aron, Dehio, Hamilton, Hintze, Lothian, Meinecke, Ranke, Robbins), a cura di S. PISTONE, Milano, 1973.

Per l'orientamento critico nei confronti della dicotomia sovranità statale-anarchia internazionale:

K.W. DEUTSCH, *The Analysis of International Relations,* Englewood Cliffs, 1968 (trad. it., *Le relazioni internazionali,* Bologna, 1970).

J.N. ROSENAU, *Linkage Politics. Essays on the Convergence of National and International System,* New York, 1969; *International Politics and Foreign Policy,* ivi, 1969; *The Scientific Study of Foreign Policy,* ivi, 1971.

Per l'approccio di ispirazione marxista:

Internationale Beziehungen, a cura di E. KRIPPENDORF, Colonia, 1973.

I fatti e le idee

COMPROMESSO STORICO E UNIONE EUROPEA

Il XIV Congresso del Partito comunista italiano ha messo ancora una volta in evidenza una contraddizione di fondo che interessa sia lo stesso P.C.I. che l'intero equilibrio politico italiano.

Da un lato rimane, e si accentua con il passare del tempo, l'esigenza del compromesso storico, giustificata dalla sempre più evidente debolezza della democrazia in Italia, dalla drammatica disorganizzazione dell'apparato dello Stato, dalla paralisi della volontà pubblica, dall'accumularsi dei problemi irrisolti. Si diffonde sempre più la consapevolezza che dalla crisi in cui l'Italia si sta dibattendo è pensabile uscire soltanto attraverso una fase politica che abbia una vera e propria natura costituente; e che di conseguenza il compito di produrre il necessario, radicale rinnovamento della vita politica non può essere preso in carico soltanto da una parte dello schieramento democratico, ma da tutti i partiti dell'arco costituzionale, perché soltanto attraverso il loro unanime concorso sarebbe possibile effettuare la grande mobilitazione di energie necessaria per raggiungere lo scopo.

Il Partito comunista italiano ha percepito chiaramente l'importanza e l'urgenza del compito, ed è proprio in questa prospettiva che esso ha iniziato il coraggioso rinnovamento della sua piattaforma politica e programmatica che lo ha portato ad assumere una fisionomia fortemente differenziata rispetto a quella della massima parte dei partiti «fratelli». È certo che oggi molti, forse la maggior parte, dei dirigenti del P.C.I. stanno pazientemente tentando di liberare il partito dall'ipoteca sovietica e di

dargli la fisionomia di una grande forza popolare e democratica, capace di giocare un ruolo attivo e di assumere responsabilità di governo nell'ambito delle istituzioni della democrazia rappresentativa.

D'altro lato questo processo si svolge in un contesto internazionale che continua ad essere bipolare, e nel quale, data l'intrinseca instabilità dei rapporti tra le grandi potenze, le vicende della distensione sono alterne e in ogni caso possono talora attenuare ma non sopprimere l'antagonismo di fondo tra di esse, che riemerge ogniqualvolta nell'equilibrio internazionale si manifesta un focolaio di crisi.

In questo gioco l'Italia non dispone di alcuna autonomia. Come sempre è accaduto dalla fine della seconda guerra mondiale, i suoi equilibri interni sono un riflesso delle vicende dell'equilibrio internazionale. Lo stesso progetto del compromesso storico ha potuto essere formulato e ottenere credibilità soltanto grazie alla distensione U.S.A.-U.R.S.S.; ma così come è stato reso possibile dal carattere assunto dai rapporti tra i due supergrandi, così nella natura di questi stessi rapporti trova i suoi limiti. Il limite fondamentale è costituito dal fatto che la distensione funziona soltanto fino a che lo status quo *non viene alterato. E, poiché il governo degli Stati Uniti manifestamente vede nell'inserzione del P.C.I. nell'area di governo una minaccia per lo* status quo, *è chiaro che il Partito comunista e i suoi interlocutori devono dare per scontato il veto americano all'operazione, un veto al quale, data la posizione internazionale dell'Italia, gli interlocutori del P.C.I. non possono non essere molto sensibili.*

Ma c'è di più. L'Italia non è né l'unico né il più grave punto di crisi dei rapporti U.S.A.-U.R.S.S. Ed è inevitabile che, ogniqualvolta una minaccia allo status quo *si manifesta in una qualsiasi parte del mondo — cioè ogniqualvolta gli interessi dei supergrandi si pongono in termini conflittuali — le forze politiche italiane, fino a che si collocano in una prospettiva esclusivamente nazionale, si trovino di fronte alla necessità di optare per l'America o per la Russia.*

È una scelta alla quale è tanto più difficile sfuggire quanto più il focolaio di crisi è geograficamente vicino all'Italia e si manifesta in un quadro politico analogo a quello italiano. Tipico a questo riguardo è stato il caso del Portogallo. Ma esso non è stato il primo né sarà l'ultimo, in un panorama mondiale caratterizzato recentemente dalla impressionante serie di rovesci subiti dalla diplomazia americana.

Orbene, quando crisi di questo genere si manifestano, entra in crisi anche il progetto del compromesso storico. La scelta neutralistica in prospettiva nazionale infatti è oggi in Italia assolutamente velleitaria. L'equidistanza in un conflitto U.S.A.-U.R.S.S. è possibile soltanto ai paesi che dispongono di autonomia internazionale e a quelli la cui posizione marginale nell'equilibrio mondiale li rende scarsamente rilevanti nella strategia delle grandi potenze. L'Italia non rientra né nel primo caso né nel secondo. Per questo le forze politiche italiane sono costrette a scegliere.

Ora, se, in ipotesi di questo genere, la scelta americana è inevitabile e scontata per i partiti moderati, essa è impossibile per il P.C.I. Certo i suoi dirigenti hanno perfettamente coscienza del fatto che l'inserzione del partito nell'area di governo sarebbe impensabile senza un suo adeguamento alla realtà internazionale della quale l'Italia fa parte, ed essi si sono spinti fino ad accettare la permanenza dell'Italia nella N.A.T.O. Ma non è pensabile che, di fronte ad una crisi aperta dei rapporti U.S.A.-U.R.S.S., essi possano giungere ad optare per i primi contro la seconda. Cinquant'anni di storia non si possono cancellare in pochi mesi, ed i dirigenti comunisti italiani sanno benissmo che tra i quadri intermedi del partito la fedeltà verso il paese di Lenin è ancora forte e radicata, come ha dimostrato, al congresso, l'ovazione che, al termine del suo discorso, ha ricevuto Kirilenko. Del resto è anche doveroso chiedersi che senso avrebbe per la classe operaia italiana sottrarsi all'egemonia russa per cadere sotto quella americana.

Ciò di cui, a giudicare dallo svolgimento del Congresso, i dirigenti comunisti italiani non hanno ancora una coscienza adeguata, è che, perché il compromesso storico abbia un avvenire e un senso reale, esso deve innestarsi su di una piattaforma politica che consenta di superare la scelta paralizzante tra America e Russia. Questa piattaforma non può essere che quella dell'unificazione democratica dell'Europa come unico strumento che permetterebbe all'Europa stessa di essere, per usare le parole di Berlinguer, «né antisovietica né antiamericana». Perché per esserlo, l'Europa deve essere europea, e per essere europea deve essere politicamente unita. Questa è in realtà la grande svolta costituente di cui tutti i partiti dell'arco costituzionale sentono oggi in Italia l'urgenza pur senza saperne individuare chiaramente la natura.

Sulla base di una opzione europea — che non si limiti ad enunciazioni verbali ma si traduca in una politica precisa — diventerebbe possibile per i dirigenti del P.C.I. liberare il partito dall'egemonia sovietica, non già in nome di un'altra soggezione — inaccettabile per i lavoratori —, bensì in quello dell'indipendenza. Sulla base della stessa scelta lo schieramento moderato potrebbe fare la stessa cosa nei confronti degli Stati Uniti. In questa prospettiva infine l'atteggiamento di equidistanza — che in un'ottica

esclusivamente italiana è velleitario e irresponsabile — diventerebbe una scelta politica precisa.

Del resto è lo stesso destino storico del P.C.I. che dipende dall'opzione europea. In una prospettiva europea esso è quello di dar vita, collegandosi con le forze di sinistra degli altri paesi, ad una grande formazione democratica e progressista, al partito del lavoro che vagheggia Amendola, e a costituirne, in ragione della peculiarità della recente esperienza politica e sociale italiana, la punta più avanzata. In una prospettiva italiana al contrario non è pensabile che esso possa liberarsi completamente dal peso del passato e dalle ipoteche del presente, né che possa disporre e far uso di argomenti sufficientemente persuasivi da convincere gli Stati Uniti, le forze politiche moderate e il loro elettorato della radicale differenza tra via italiana e via portoghese.

(aprile 1975)

f. r.

LE DICHIARAZIONI DI SCHEEL SULLA GERMANIA E L'EUROPA

Le dichiarazioni sulla politica europea della Germania fatte dal Presidente della Repubblica Federale Tedesca, in occasione della sua visita di Stato in Francia il 21-25 aprile, sono state completamente ignorate dalla stampa italiana nonostante la loro novità ed importanza. Vale la pena di riferirle per esteso.

A proposito del problema della «riunificazione» delle due Germanie, che è stato il principale problema di politica estera del dopoguerra per il governo tedesco, Scheel, che insieme a Brandt è stato il maggior artefice della Ostpolitik, ha dichiarato a Le Monde: *«Nelle nostre trattative con l'Unione Sovietica e nella nostra lettera relativa all'unità tedesca, abbiamo spiegato chiaramente che non solamente un popolo non può mai rinunciare a favorire in modo astratto l'unità della nazione, ma che farà di tutto per dare alla nazione una forma di Stato omogenea. Ma noi non abbiamo mai avuto il minimo dubbio sul fatto che questa aspirazione comprensibile per il mondo intiero, e che diventerà sempre più comprensibile, è subordinata al mantenimento della pace nel mondo. Questo vuol dire praticamente che, nelle circostanze attuali, il 'tetto'* (Dach) *della nazione tedesca, in diritto internazionale, non può essere concepito altrimenti che sotto la forma di una costruzione europea... La riunificazione della Germania o il tentativo di porre le due parti della Germania sotto un tetto comune di diritto internazionale è una preoccupazione permanente*

della politica tedesca... È evidente, e ogni tedesco lo sa bene, che questa politica non può essere fatta che con i nostri alleati e partners *nella nascente Europa».*

Sul problema della difesa dell'Europa e dei rapporti con l'America, Scheel ha poi dichiarato: «Io credo che nel lungo periodo gli europei non dovrebbero continuare a dipendere dagli americani, ma assumersi la responsabilità della propria sicurezza. Sarebbe realistico tirare le conseguenze da una tale conclusione e porre gli europei in condizione di garantirsi la propria sicurezza. Essi non potranno farlo se non quando presenteranno un certo grado di unità politica. In una simile costruzione, la Francia avrà, in cooperazione con la Gran Bretagna, un particolare ruolo. Una unione politica europea sarebbe ipso facto *una potenza nucleare dove la componente nucleare sarebbe costituita dalla Francia e dalla Gran Bretagna. Nell'avvenire prevedibile, anche una unione politica europea con una sua difesa non sarebbe in grado di garantire la sicurezza senza una alleanza con gli Stati Uniti. Ma io metto l'accento sui 'tempi prevedibili'. Una tale costruzione aspirerà, in effetti, ad assicurare essa stessa la garanzia della sicurezza del proprio territorio. Nulla è più certo. Si porrà pertanto la questione della evoluzione politica di una simile unione europea».*

E in una successiva dichiarazione fatta al Municipio di Parigi, Scheel ha precisato ancor meglio le finalità di una unione politica europea. «Una politica estera veramente europea non è compatibile con le astuzie di una diplomazia classica che, ad ogni passo verso una maggior integrazione, cerca di ottenere dai propri partners un vantaggio nazionale supplementare. Una politica comune verso l'esterno e sul piano della sicurezza esige, inoltre, che si rinunci a qualsiasi aspirazione egemonica. Egemonia e aspirazioni comunitarie si escludono a vicenda...

Non è ancora questione di vita o di morte sapere se vogliamo continuare a costruire l'Europa o se vi rinunciamo. Alcuni pensano che la salvaguardia della pace mondiale competa solamente alle superpotenze. Alcuni pensano che l'Europa non debba, oltre le proprie preoccupazioni, occuparsi anche dei problemi dei paesi lontani in via di sviluppo. Alcuni considerano un lusso avere un proprio potenziale di difesa e considerano presuntuosi coloro che si sentono, ad esempio, in parte responsabili del sistema alimentare del mondo. Certo, l'Europa non colerà a picco immediatamente se ci sottrarremo a queste responsabilità. I rapporti di sicurezza che i nostri alleati atlantici hanno stretto in comune con gli europei occidentali continuano a sopravvivere. Ma l'associazione atlantica deve anche lei superare l'esame della mutata situazione politica del mondo moderno. Se questa associazione vitale fra partners

fallirà il suo obiettivo, perché gli europei non diventeranno un partner *all'altezza delle sue responsabilità, toccherà ad altri, non a noi, decidere del destino dell'Europa...*

Noi non possiamo attendere che l'Unione europea ci cada un giorno fra le mani come un frutto maturo. Che cosa bisogna dunque fare? L'Europa si deve dare le istituzioni e le competenze necessarie per essere in grado di agire ed essa deve farlo senza tardare. Chiunque vuole seriamente l'Unione europea deve sapere che essa ha bisogno di una costituzione chiara che serva come base a una politica estera ed economica comune e a una difesa comune. E per fare ciò non vi è bisogno di una nuova serie di conferenze, di nuova burocrazia. Solo la volontà politica è necessaria, ed essa non ha bisogno che della legittimazione democratica...»

Questa dichiarazione di Scheel non poteva essere fatta in un momento più opportuno. In vista della conclusione del Trattato sulla sicurezza europea, che sancisce l'esistenza separata, ma anche l'avvicinamento, delle due Germanie, sono legittime molte perplessità sulle reali intenzioni della politica estera tedesca. Queste perplessità non possono essere fugate fino a che si parlerà di riunificazione tedesca senza parlare di unità europea. Solo nel contesto di una Federazione europea è pensabile una «riunificazione» tedesca senza che la pace europea e mondiale venga messa in pericolo; in questo caso la «riunificazione tedesca» non avrà più importanza della «riunificazione» di tutti i popoli dell'Europa occidentale con quelli dell'Europa orientale. Con la Federazione europea il problema tedesco si spoglierebbe delle sue intrinseche caratteristiche nazionalistiche per riassumere la sua dimensione umana: il riavvicinamento di famiglie, città e regioni oggi costrette ad una assurda divisione.

Ma la dichiarazione di Scheel è importante anche per una seconda ragione. Egli non si è limitato a constatare l'importanza dell'unità europea nell'attuale fase della politica mondiale (cosa che è ormai frequente ascoltare sulle labbra degli uomini politici europei), ma ha anche spronato all'azione affermando con chiarezza che ormai non è più tempo di conferenze o vertici ma di «legittimazione democratica» della volontà politica europea. Orbene, il Vertice di Parigi dello scorso dicembre ha ormai deciso che entro il 1978 si debbano tenere le prime elezioni dirette del Parlamento europeo. La Germania, che su questo punto, per bocca di Scheel, si trova in perfetto accordo con la Francia, potrebbe operare per avvicinare ulteriormente la data di quella elezione, perché la crisi politica ed economica che sconvolge l'Europa ed il mondo intiero richiede una urgente soluzione e questa soluzione non può essere che l'unità europea.

(aprile 1975)

g. m.

L'ABOLIZIONE DELL'ANNIVERSARIO DELLA VITTORIA IN FRANCIA

Come è noto, il governo francese, su iniziativa del Presidente della Repubblica, ha deciso di non commemorare più l'anniversario della fine della Seconda guerra mondiale ed ha proposto di celebrare in sua vece una «Giornata dell'Europa». Le motivazioni della decisione e della proposta sono espresse in una lettera dello stesso Giscard d'Estaing ai membri del Consiglio europeo della quale diamo il testo in nota (1).

La decisione ha immediatamente sollevato, come era prevedibile, uno stolido coro di proteste sia a destra, che al centro, che a sinistra dello schieramento politico francese. Si tratta invece di una decisione di rilievo storico, di uno degli atti politici simbolicamente più significativi di questo dopoguerra, che conferma il non comune coraggio mentale del Capo dello Stato francese.

La Seconda guerra mondiale ha segnato la fine del sistema europeo degli Stati e l'inizio del processo di unificazione europea. La proposta di Giscard d'Estaing eguaglia nei riti ufficiali il senso

---

(1) « La Francia commemora oggi l'anniversario della fine della Seconda guerra mondiale, durante la quale il suo popolo ha combattuto, con i suoi alleati, per rifiutare il dominio di un regime crudele e totalitario.

Questa guerra è stata fratricida per l'Europa. Essa ha accumulato vittime e rovine. L'aspirazione comune delle opinioni pubbliche dei nostri paesi è che essa sia l'ultima di quelle che hanno insanguinato, da tanto tempo e inutilmente, il suolo del nostro continente. Ciò che una volta era una speranza è divenuto infine, dopo l'inizio dell'organizzazione dell'Europa, una certezza.

Per mettere l'accento su questa certezza e per far apparire la nostra volontà di organizzare in comune il nostro pacifico avvenire ho deciso, con il governo francese, di non commemorare più questo anniversario, che sarà così il trentesimo e l'ultimo.

Tengo a informarvene come membri del Consiglio europeo. Senza dubbio potremo scegliere in comune un giorno che indicherà, in tutti i nostri Stati, la fondazione dell'Europa.

Certo, ognuno di noi conserverà i suoi ricordi e onorerà coloro ai quali è doveroso rendere omaggio. Ma è ora di aprire la strada dell'avvenire e di rivolgere insieme i nostri pensieri verso ciò che ci avvicina e può unirci ».

reale degli avvenimenti, senso che la retorica delle commemorazioni tradizionali inevitabilmente nascondeva, facendo del conflitto un episodio della lunga storia dell'odio nazionale tra Francia e Germania e sfruttando la ricorrenza per dare fiato al nazionalismo francese.

Ridare ad un avvenimento del passato il suo senso storico reale significa collegarlo con il presente, ed è quindi il solo modo per tenerlo vivo nella memoria dei contemporanei. La mistificazione della retorica nazionalistica pietrifica il passato, lo priva della sua funzione fondamentale, che è quella di iscrivere le lotte del presente in una continuità di senso. E sterilizza il presente perché, celando ai contemporanei le radici storiche delle loro lotte, le fa apparire arbitrarie e le priva di ogni capacità di mobilitare energie.

Oggi il peggior modo di oltraggiare i morti dell'ultimo conflitto è quello di sfruttare la loro memoria per puntellare gli anacronistici Stati nazionali, ai quali dobbiamo i massacri della Seconda, come della Prima, guerra mondiale. Il miglior modo per onorarli è quello di indicare una prospettiva storica che dia un senso obiettivo in termini di valori al loro sacrificio e li faccia sentire agli uomini d'oggi come legati a loro dalla continuità di un disegno comune.

Questo rovesciamento di prospettiva, che obbliga i francesi a chiedersi quale sia la loro identità storica, non avrebbe potuto essere promosso senza togliere dalla scena i falsi cerimoniali che alimentano le illusioni del nazionalismo francese. È singolare che sia stato il Presidente della Repubblica francese a prendere questa iniziativa, ed è certo che il suo gesto sarà registrato dalla storia.

(maggio 1975)

f. r.

IL RIENTRO DEL FRANCO NEL 'SERPENTE' COMUNITARIO

Il 9 maggio scorso, in occasione della celebrazione del 25° anniversario della dichiarazione di Robert Schuman che segnò l'inizio del processo di integrazione europea, il presidente della Repubblica francese Giscard d'Estaing ha annunciato l'intenzione del governo francese di far rientrare il franco nel «serpente» comunitario, cioè di far fluttuare nuovamente il franco in parallelo con le altre monete europee nei confronti del dollaro. L'annuncio di questa decisione è stato accolto con un grandissimo interesse, ed anche con una certa sorpresa da chi dava ormai per affossato il progetto dell'unione economica e monetaria europea.

Il progetto dell'unione economica e monetaria ha rappresentato all'inizio degli anni '70 il problema cruciale su cui si sono scontrati quanti si battevano perché la C.E.E. progredisse lungo la via dell'integrazione, e quanti invece si ponevano dalla parte della difesa della sovranità degli Stati nazionali. In particolare, l'avvio della fluttuazione congiunta delle monete europee era stato salutato come il primo passo verso la creazione della moneta europea, e più in generale come la prima tappa di un processo destinato a portare entro il 1980 alla realizzazione dell'unione economica e monetaria. Queste speranze si erano tuttavia subito scontrate con il rifiuto dell'Italia e della Gran Bretagna di partecipare alla fluttuazione congiunta; l'uscita del franco dalla fluttuazione congiunta, avvenuta nel 1974 a seguito delle difficoltà di bilancia dei pagamenti imputabili alla crisi energetica, aveva avvalorato le previsioni più scettiche, ed era stata interpretata come la prova del fallimento del progetto dell'unione economica e monetaria.

Questi fatti hanno avuto conseguenze gravissime. La crisi del progetto dell'unione economica e monetaria dimostrava agli occhi della classe politica e dell'opinione pubblica l'impossibilità di far avanzare il processo di integrazione europea. In questo quadro, tutte le conquiste ottenute nel processo di integrazione, anche le realizzazioni che sembravano ormai consolidate, come la stessa unione doganale, erano destinate ad essere poste nuovamente in discussione. Una testimonianza esemplare di questo stato d'animo diffusosi in Europa a seguito delle gravi difficoltà incontrate nella realizzazione del progetto dell'unione economica e monetaria può essere ritrovata nel recente rapporto di Robert Marjolin, che giunge al punto di dare quasi per scontata la dissoluzione del Mercato comune.

Di qui l'importanza della decisione del governo francese di rientrare nel serpente comunitario, che rilancia il progetto della unione economica e monetaria e con essa riapre le prospettive di progresso dell'integrazione europea.

L'importanza della decisione di Giscard d'Estaing è politica molto più che economica. Nel momento in cui più grave appare la crisi dell'Europa, il Presidente francese ha compiuto un gesto coraggioso che ha dimostrato che è possibile avanzare lungo la strada dell'integrazione, purché lo si voglia. Con la scelta di rientrare nel serpente comunitario, Giscard d'Estaing ha inoltre dimostrato che la propria «scelta europea», affermata coerentemente nell'ultimo anno, non si limita alle affermazioni di principio ma è

seguita dai fatti, anche quando questi comportano l'assunzione di oneri non indifferenti; con ciò egli ha dato maggior credibilità e quindi maggior peso alla propria politica europea.

Naturalmente, per comprendere la decisione del governo francese di rientrare nel serpente comunitario è necessario far riferimento anche a una serie di problemi di carattere economico.

È certo che la decisione di rilanciare l'unione economica e monetaria europea corrisponde alle preoccupazioni sempre più gravi che si stanno diffondendo in Europa circa la prevedibile evoluzione nel prossimo futuro dell'ordine monetario internazionale. La decisione del governo statunitense di rilanciare lo sviluppo economico interno attraverso una politica espansiva e l'incremento massiccio delle spese pubbliche farà raggiungere, secondo i programmi dello stesso governo di Washington, al deficit nel bilancio federale livelli record; questa scelta di politica economica rende prevedibile un elevato incremento del deficit nella bilancia dei pagamenti statunitense, e ciò significa che la scelta compiuta dal governo statunitense rischia di aggravare il disordine monetario e finanziario internazionale in modo drammatico. In questo senso il tentativo di Giscard d'Estaing di rilanciare l'unione economica e monetaria può essere considerato l'espressione più coerente del tentativo dell'Europa di organizzare le difese possibili nel quadro europeo esistente contro il «ciclone monetario» che già si intravvede all'orizzonte.

In secondo luogo, l'esperienza dell'ultimo anno, caratterizzata dalla fluttuazione delle monete europee una nei confronti dell'altra, ha dimostrato la gravità delle conseguenze portate dal disordine monetario per l'equilibrato sviluppo dell'economia europea. È noto che l'abbandono del sistema delle parità fisse da parte dei paesi europei ha posto in gravissima crisi il mercato comune agricolo e ha posto in discussione, più in generale, il mantenimento del libero scambio fra i paesi europei.

Va infine sottolineato che il rilancio dell'unione economica e monetaria, individuando un'area monetaria europea relativamente stabile, agevolerebbe il tentativo dei paesi europei di riciclare i petrodollari senza ricorrere all'intermediazione statunitense. Questo fattore risulta di particolare rilevanza per i paesi europei che ancora non sono riusciti a risolvere i problemi portati dalla crisi energetica, e fra questi va posto anche la Francia.

Gli elementi fin qui presi in considerazione non sono ancora sufficienti, tuttavia, per esprimere, in modo definitivo, un giudizio positivo sulla decisione presa da Giscard d'Estaing. In effetti, considerata in sé, la decisione di fare rientrare il franco nel serpente comunitario appare contraddittoria, in quanto l'esperimento della fluttuazione congiunta delle monete europee ha già dimostrato, alla prova dei fatti, la propria fragilità e si è rivelato un fattore di approfondimento degli squilibri e delle contraddizioni interni del processo di integrazione europea. Già una volta la Francia aveva partecipato alla fluttuazione congiunta, e da essa aveva dovuto uscire sotto la pressione dei problemi portati dalla crisi energetica.

I motivi che hanno portato la Francia ad uscire dal serpente comunitario pochi mesi dopo l'avvio dell'esperimento, possono essere sintetizzati in termini molto semplici. L'aumento del prezzo del petrolio ha colpito gli Stati europei in misura affatto diversa; è possibile affermare, a questo proposito, che i paesi europei si sono distribuiti lungo una scala continua, rappresentata dalla gravità dei problemi generati dalla crisi petrolifera, alle cui estremità stanno la Germania, in grado di produrre un surplus nella propria bilancia commerciale anche dopo l'incremento del prezzo del petrolio, e l'Italia, costretta a fronteggiare un deficit dei propri conti con l'estero di dimensione insostenibile per il proprio sistema economico. In questa scala, la Francia occupa una posizione intermedia, nella misura in cui essa ha dovuto fronteggiare un deficit relativamente grave nella propria bilancia dei pagamenti, ma di dimensioni non così gravi da imporre misure correttive drastiche. Ora, in una situazione di questo genere risultava perfettamente prevedibile la tendenza del marco tedesco ad essere rivalutato rispetto alle altre monete europee e della lira italiana ad essere svalutata. Per quanto riguarda la Francia, la sua permanenza nel serpente comunitario avrebbe determinato la necessità di intervenire sui mercati dei cambi per mantenere la parità del franco rispetto al marco entro i margini previsti dalla fluttuazione congiunta; in ultima analisi, la permanenza della Francia nel serpente comunitario avrebbe comportato la tendenza del franco a rivalutarsi, sulla scia del marco, rispetto alle altre monete ad esso non partecipanti. Conseguenza immediata di ciò sarebbe pertanto stata la perdita di riserve da parte della Banca di Francia e una minore competitività delle esportazioni francesi penalizzate dalla rivalutazione relativa del franco. Entrambi questi effetti risultano in contraddizione con la situazione di deficit della bilancia dei pagamenti francese, che essi avrebbero teso anzi ad aggravare. Il fatto è che la crisi petrolifera, portando gli andamenti dei sistemi economici nazionali a divergere uno rispetto all'altro in misura maggiore che in passato, ha messo in luce l'estrema fragilità della fluttuazione congiunta delle monete europee, che dipende per il proprio funzionamento da andamenti paralleli dei prezzi e della produttività nei sistemi economici dei differenti Stati europei partecipanti all'accordo.

Il ritorno della Francia nel serpente comunitario non vale a modificare il carattere contraddittorio della fluttuazione congiunta, che non dipende da cause accidentali ma è strutturalmente connesso alle caratteristiche dell'accordo. Se è vero che alla decisione di fare fluttuare congiuntamente le monete europee va riconosciuto il merito di stabilire una struttura di parità definite fra i paesi europei e quindi di individuare un'area monetaria europea, va altresì sottolineato che questa soluzione presenta tuttavia dei gravissimi limiti. Essa risulta estremamente gravosa per i paesi con struttura economica meno forte nel caso di andamenti divergenti della congiuntura delle economie nazionali. La fluttuazione congiunta delle monete, in ultima analisi, in presenza di una situazione economica che tende a generare uno squilibrio nella bilancia dei pagamenti ha come inevitabile conseguenza di porre in subordine gli obiettivi della stabilità e dello sviluppo del sistema economico nazionale rispetto all'obiettivo prioritario del mantenimento dell'equilibrio dei conti con l'estero. Una simile prospettiva non è accettabile per i paesi meno sviluppati economicamente, in quanto implica per essi la necessità di adeguare la propria politica economica alle condizioni prevalenti nei paesi più sviluppati. In questo senso è lecito affermare che qualsiasi accordo di fluttuazione congiunta di più monete raggiunto fra i paesi europei è destinato a fallire nella misura in cui, date le inevitabili divergenze dei tassi di sviluppo dei diversi paesi partecipanti all'accordo, è prevedibile, nel medio o lungo periodo, la necessità di riallineare le parità fra le monete congiuntamente fluttuanti, in funzione delle variazioni interne nei livelli dei costi e della produttività.

Il fatto è che la decisione del governo francese di rientrare nel serpente comunitario non si pone come una decisione isolata, ma rappresenta un momento di un disegno strategico molto più ampio. Per comprendere appieno l'importanza della decisione francese, è necessario fare riferimento a questo quadro più vasto, ed in particolare all'impegno assunto dalla Francia a favore della Unione europea e dell'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale diretto. La prospettiva dell'Unione europea infatti è tale da far venire meno il carattere contraddittorio della fluttuazione congiunta, in quanto permette di progettare la nascita di un potere democratico in grado di realizzare completamente la unione economica e monetaria nel quadro dell'unione politica e quindi di rendere compatibili gli obiettivi dello sviluppo e dell'equilibrio.

In questo senso la decisione della Francia di rientrare nel serpente comunitario ha un significato profondamente diverso della decisione presa all'inizio degli anni '70 di avviare la realizzazione per tappe dell'unione economica e monetaria. Allora l'unione economica e monetaria si presentava ancora come un progetto funzionalista; oggi è ormai evidente che il funzionalismo è fallito definitivamente e che il problema cruciale è la necessità di compiere il salto qualitativo dall'unione doganale all'unione europea, tanto che questa constatazione ha potuto essere riconosciuta esplicitamente dallo stesso presidente della Commissione Ortoli, cioè dal presidente dell'istituto che simbolizza il tentativo funzionalista di fondare l'Europa.

Certo la decisione di Giscard d'Estaing è destinata ad alimentare nuove speranze in quanti credono ancora in un approccio funzionalista. L'accenno fatto dal Presidente francese alla necessità di migliorare alcune caratteristiche della fluttuazione congiunta, soprattutto per realizzare una più equa ripartizione degli oneri connessi alle difese delle parità monetarie, dà spazio alla elaborazione di nuovi progetti funzionalisti per «migliorare gradualmente» la fluttuazione congiunta fino a trasformarla in una vera unione monetaria.

Ciò tuttavia non ha rilevanza. Ciò che conta è che il rientro della Francia nel serpente comunitario rilancia le possibilità di progredire lungo la strada dell'integrazione europea e crea condizioni politiche generali più favorevoli alla realizzazione dell'Unione europea. Tocca ora agli altri governi, e ai federalisti in primo luogo, non lasciare cadere l'occasione storica offerta dal profondo mutamento intervenuto nella politica europea della Francia.

(maggio 1975)

d. v.

I problemi dell' azione

OBIETTARE AL SERVIZIO MILITARE *

Le ragioni morali e politiche del rifiuto del servizio militare.

Vi è un'unica motivazione, nello stesso tempo morale, filosofica e religiosa, che ispira l'obiezione di coscienza: il comandamento evangelico di «non uccidere», vale a dire il dovere di considerare i nostri simili come dei fini e non come dei mezzi.

Questo comandamento non cessa di essere predicato, ma viene continuamente violato da coloro stessi che lo predicano. Non è forse vero che persino la Chiesa accetta ed alimenta la scandalosa istituzione dei cappellani militari che, all'interno degli eserciti nazionali, incoraggiano i giovani ad abbracciare le armi per servire fedelmente la «Patria» e benedicono bandiere e cannoni in nome di un blasfemo «dio nazionale» che nega il diritto alla vita ai popoli stranieri? E non è forse vero che il diritto, affermato per la prima volta nella storia dalla Rivoluzione francese, di essere riconosciuti, al momento stesso della nascita, come cittadini di uno Stato, perciò con pari diritti e doveri nei confronti dei propri simili, è sistematicamente negato a coloro che non appartengono allo stesso Stato nazionale? Gli uomini prima di essere cristiani, liberali, democratici o socialisti sono connazionali o stranieri.

(*) Si tratta di un opuscolo edito nel gennaio 1975 dalla G.F.E. lombarda, che si è fatta promotrice di una campagna per favorire e diffondere l'obiezione di coscienza e per l'organizzazione a livello regionale del servizio civile.

Lo strumento ideologico di questa discriminazione razziale è l'ideologia nazionale. Lo strumento materiale è l'esercito. Gli eserciti sono l'istituzione della violenza legalizzata dagli Stati nazionali per risolvere i contrasti fra le nazioni con «la legge del più forte»: con la minaccia o con l'impiego effettivo della forza fisica nella guerra. Per questo la professione militare è incompatibile con il rispetto della persona umana nei propri simili. Kant, per primo e con incomparabile lucidità, ha descritto nella «Pace perpetua» questa insanabile contraddizione. «Gli eserciti permanenti devono col tempo interamente scomparire. E ciò perché minacciano incessantemente gli altri Stati con la guerra, devono sempre mostrarsi armati a tale scopo, ed eccitano gli altri Stati a gareggiare con loro in quantità di armamenti in una corsa senza fine: e siccome per le spese a ciò occorrenti la pace diventa da ultimo ancor più oppressiva che non una breve guerra, così tali eserciti permanenti diventano essi stessi la causa di guerre aggressive, per liberarsi da questo peso. A ciò si aggiunga che *assoldare uomini per uccidere o per farli uccidere è, a quel che sembra, fare uso di uomini come di semplici macchine e di strumenti nelle mani di un altro (dello Stato), il che non può conciliarsi col diritto dell'uomo alla propria persona*».

Nazionalismo e cosmopolitismo.

Tuttavia, e la storia lo testimonia, i popoli che non hanno saputo difendere con la forza la loro indipendenza nazionale hanno finito per essere dominati da altri popoli, sono stati costretti ad accettare leggi e costumi non loro. Un popolo non può perseguire libertà e giustizia se non ha saputo conquistarsi prima pari dignità nei confronti degli altri popoli e pari responsabilità nella politica internazionale.

Questa affermazione è solo parzialmente vera. La Rivoluzione francese ha affermato il principio della indipendenza nazionale dei popoli. Ma la rivendicazione della indipendenza nazionale non avrebbe avuto alcun senso per la storia europea e mondiale se fosse stata considerata un fine in sé e non un mezzo per la realizzazione della libertà, della uguaglianza e della fratellanza per tutti gli uomini. Una umanità di nazioni libere e amiche era l'ideale dei rivoluzionari francesi, che non avrebbero mai considerato le loro conquiste rivoluzionarie come un «privilegio» dei francesi. Essi erano rivoluzionari perché cosmopoliti.

La storia europea ha però dimostrato che, nel corso delle loro lotte nazionali, i popoli europei, di quel messaggio rivoluzionario,

hanno affermato egoisticamente solo il principio nazionale, ma hanno negato quello cosmopolitico. Per questo, verso la fine del secolo scorso si è assistito alla corsa delle grandi potenze europee verso un sempre maggior armamento ed all'affermarsi incontrastato della religione nazionalistica, che pretende di imporre un proprio «dio degli eserciti» al di sopra dei tradizionali valori del cristianesimo, della libertà e della giustizia per tutti gli uomini. Secondo questa religione è giusto offrire la propria vita a questa divinità pagana; ed al culto del «dio nazionale» si sono piegati vergognosamente tutti i seguaci dei partiti democratici europei che allo scoppio della prima guerra mondiale non hanno esitato ad affrontare sulle opposte trincee quelli che avrebbero dovuto essere i loro compagni di lotta. Il nazismo e il secondo conflitto mondiale hanno poi dimostrato quanto di demoniaco e di bestiale vi fosse nel mito nazionale.

Chi vuole oggi di nuovo raccogliere gli ideali cosmopolitici della Rivoluzione francese deve rifiutare il principio della sovranità nazionale, assoluta ed esclusiva, che ha portato innumerevoli maledizioni e sofferenze all'umanità.

Vassallaggio nazionale e indipendenza europea.

Vi è poi una seconda ragione per cui oggi occorre respingere il feticcio della sovranità nazionale. Dopo la seconda guerra mondiale gli Stati europei sono caduti, a occidente, nell'orbita americana e, a oriente, nell'orbita sovietica. Di fatto, il mondo è diviso dalle superpotenze in due grandi zone di influenza e gli Stati europei non sono nemmeno più in grado di garantire la propria difesa.

L'esercito italiano, per esempio, è integrato nella N.A.T.O. ed ha perso completamente la capacità di armarsi autonomamente, senza chiedere pareri ed aiuti al suo più potente alleato americano, né decide da solo della strategia di difesa dell'Italia. Per questo chi oggi si fa paladino, nei partiti di destra come in quelli di sinistra, della difesa della sovranità italiana rende obiettivamente un servigio all'imperialismo americano in Europa, perché ormai la sovranità italiana è una finzione giuridica che nasconde un reale rapporto di subordinazione.

Luigi Einaudi scriveva nel 1954, mentre era Presidente della Repubblica, che gli Stati nazionali europei sono «polvere senza sostanza». Discutere sul mantenimento della sovranità nazionale in queste condizioni è o vuoto formalismo giuridico o pura follia. Senza l'unità europea, scriveva Einaudi, presto gli Stati nazionali

europei sarebbero caduti definitivamente sotto l'egemonia americana e sovietica. «Nessuno Stato 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... 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».

Oggi l'unità dell'Europa è necessaria per garantire di nuovo l'indipendenza e l'autonomia degli europei nei confronti delle superpotenze. Oggi non ha più senso prestare il proprio servizio ad una «Patria» che non è più il quadro istituzionale entro il quale possono essere difese le libertà e le conquiste sociali degli italiani.

Il diritto di non uccidere.

L'avanzata inarrestabile dell'interdipendenza dei rapporti umani a livello mondiale rende ormai anacronistica la divisione politica dell'umanità in Stati nazionali indipendenti e sovrani. Sta emergendo una società di dimensioni mondiali, ma si continua a pretendere il lealismo assoluto dei cittadini nei confronti di poteri nazionali sempre meno in grado di affrontare e risolvere i reali problemi della società.

Al principio nazionale, cioè alla cultura della divisione politica del genere umano, occorre contrapporre il principio federalistico, cioè la cultura dell'unità nella diversità di tutti i popoli. Nello Stato federale i popoli non rinunceranno alle rispettive individualità nazionali; al contrario lo Stato federale riconosce il diritto delle nazionalità spontanee (di lingua, tradizione, religione, ecc.) di autogovernarsi. Ma per quanto riguarda i rapporti fra i popoli, nello Stato federale essi saranno regolati da leggi, così come all'interno di uno Stato sono regolati da leggi, e non dalla forza, i rapporti fra individui: gli Stati membri di una federazione rinunceranno perciò ai loro eserciti ed alla loro sovranità assoluta in politica estera.

Lo Stato federale è lo strumento per la realizzazione del diritto di non uccidere. Oggi i rapporti fra le nazioni sono regolati dalla forza; per questo si impone ai cittadini il dovere di servire in armi la Patria e di assecondare la politica di potenza del governo nazionale. Ma gli Stati membri di una federazione rinunceranno a risolvere i conflitti fra loro per mezzo delle armi e non costringeranno perciò i loro cittadini a prestare il servizio militare. Una

Federazione mondiale garantirebbe una convivenza pacifica fra i popoli ed estirperebbe per sempre le radici della guerra e della violenza istituzionalizzata. Sono queste le indicazioni date da Kant nella «Pace perpetua» sul futuro ordine pacifico dell'umanità.

Oggi la Federazione mondiale è irrealizzabile, ma è possibile compiere un passo in questa direzione. Oggi è possibile battersi per la costruzione di uno Stato federale europeo. La sua realizzazione indicherebbe all'umanità la via verso l'eliminazione degli eserciti nazionali, la smilitarizzazione della società e l'instaurazione di un ordine internazionale non-violento. Degli Stati nazionali, storicamente consolidati, per la prima volta nella storia, rinunceranno spontaneamente al loro potenziale militare per sottoporsi al vincolo federale. Battersi per la Federazione europea significa anche battersi per la realizzazione in Europa del diritto di non uccidere.

Tuttavia la Federazione europea si fonderà su principi istituzionali imperfetti e contraddittori. Essa sarà pur sempre uno Stato in un mondo di Stati indipendenti e sovrani: dovrà pertanto negare agli altri popoli il diritto ad una convivenza pacifica che gli europei avranno già conquistato fra di loro. Per questo i federalisti che si oppongono a qualsiasi politica di potenza e lottano per la scomparsa di tutti gli eserciti, annunciano fin da ora la loro opposizione al governo federale europeo, in nome dell'unità federale di tutto il genere umano.

È nostro dovere batterci, là dove possibile, per giungere alla Federazione mondiale, attraverso il superamento di tutte le sovranità assolute e l'abolizione degli eserciti. Per questo, obiettare oggi al servizio militare è, seppure in modo imperfetto, attuare fin da ora il nostro diritto di non uccidere.

Comunitarismo e servizio civile.

La storia degli Stati del continente europeo è stata caratterizzata da continui contrasti e tensioni, sfociati spesso in guerre sanguinose, nel tentativo di affermare l'egemonia di uno Stato sugli altri. In questa situazione era inevitabile che i governi degli Stati europei accentrassero il più possibile tutti i poteri nelle proprie mani, al fine di poter mobilitare in brevissimo tempo tutte le energie disponibili nella nazione per affrontare e sconfiggere il nemico. In sostanza l'obiettivo principale del potere nazionale è sempre stato quello di inculcare, con tutti gli strumenti possibili, in ogni cittadino, il convincimento che la suprema virtù civica fosse quella di dare la propria vita per la Patria; esso tentava cioè di realizzare l'equazione cittadino = soldato. Così si spiega la scuola di Stato, realizzata da Napoleone ma ancora attiva oggi, in cui i programmi sono rigidamente fissati e gli insegnanti selezionati dal potere centrale. Così si spiega la leva obbligatoria per tutti i giovani validi, che, quasi a completamento della loro formazione morale e civile dopo il curriculum scolastico, subiscono il lavaggio del cervello della disumana disciplina militare. Così si spiega la mancanza assoluta di autonomia degli enti locali, a cui non è nemmeno concesso di fare vere elezioni (tanto che sono dette «amministrative») per i propri organi e a cui si impone la tutela del prefetto che assicura che le direttive del governo centrale vengano rispettate.

Bisogna negare l'equazione cittadino = soldato ed affermare il principio che è possibile, e anche più degno, dedicare il proprio impegno civile al servizio di comunità disarmate. Bisogna pertanto anche rifiutare qualsiasi tentativo di organizzare il servizio civile a livello nazionale, magari alle dipendenze del Ministero della Difesa. La lotta per la realizzazione del diritto di non uccidere per tutti gli uomini è anche la lotta per l'affermazione dei valori di quel comunitarismo che già nel secolo scorso Proudhon ha predicato, indicando nel «Principio federativo» la via per la organizzazione di libere comunità spontanee legate fra di loro da vincoli di amicizia (e non di potere).

Oggi, il servizio civile volontario può rappresentare uno strumento per spezzare il monopolio statale della vita pubblica e preparare la via a quella più perfetta vita comunitaria che sarà possibile solo nella Federazione mondiale. Il divario fra le istituzioni create dallo Stato burocratico ottocentesco e le esigenze della società civile contemporanea non è mai stato tanto profondo. Lo sviluppo incontrollato dell'economia e dell'urbanizzazione e la crisi della famiglia patriarcale hanno fatto emergere problemi sociali di dimensioni tali che, se irrisolti, rischiano di vanificare le altre conquiste economiche e sociali. I bambini vengono in misura sempre crescente abbandonati alle cure poco attente di istituti assistenziali antiquati e quelli handicappati spesso non riescono ad ottenere nemmeno le cure indispensabili. Gli anziani vengono emarginati in ricoveri inospitali o in ghetti cittadini insalubri. Il patrimonio artistico e culturale giace praticamente incustodito e, quando non viene definitivamente danneggiato, resta sconosciuto al pubblico. I beni naturali vengono devastati dalla furia della speculazione, con la complicità di autorità poco attente alla loro difesa.

Un servizio civile volontario, organizzato dai governi locali, consentirebbe di mettere la società di fronte alle proprie responsabilità e trovare le energie morali per avviare a soluzione questi

problemi. Queste finalità non sono realizzabili con il lavoro remunerato. Non si può pagare un infermiere per assistere «amorevolmente» un bambino o un ammalato. Non si può affidare la cura del patrimonio artistico e naturale a chi non sa valutare come insostituibili questi beni. L'etica del lavoro remunerato è, e non può essere diversamente, un'etica privata: chi lavora e fatica per una ricompensa è interessato al proprio benessere. L'etica del servizio civile è un'etica pubblica; è un lavoro fatto in vista del benessere della comunità.

Il servizio civile volontario pertanto, da un lato, consente alle energie sociali più consapevoli di superare la rigida divisione in ruoli imposta dalla divisione del lavoro e dalla organizzazione attuale della società industriale sia nella sua versione burocratica sia in quella capitalistica, d'altro lato, prefigura l'organizzazione di comunità autogovernate in cui gli uomini non siano finalmente più considerati come strumenti nelle mani del potere.

I documenti

APERTURA IN CAMPIDOGLIO DELLA CAMPAGNA DI INFORMAZIONE E DIBATTITO SULL'ELEZIONE EUROPEA E L'UNIONE EUROPEA *

RELAZIONE INTRODUTTIVA DI GIUSEPPE PETRILLI

La mia presenza a questo tavolo in qualità di relatore, non costituisce un atto di cortesia formale verso gli amici federalisti che hanno promosso l'odierna manifestazione, ma un'esplicita assunzione di corresponsabilità politica, nella quale sento di poter coinvolgere, al di là di ogni formalismo, l'intero Movimento europeo. Vorrete quindi consentirmi di entrare senza preamboli nel vivo del discorso, chiarendo a quanti hanno voluto onorarci stamani della loro presenza e della loro attenzione il senso di questa iniziativa, cui l'augusto ambiente capitolino potrebbe a torto attribuire un significato prevalentemente celebrativo. In

(*) Il 15 marzo 1975 a Roma, in Campidoglio, alla presenza dei rappresentanti dei partiti dell'arco costituzionale, è stata ufficialmente presentata e proposta la campagna di informazione e dibattito sulle decisioni dell'ultimo Vertice di Parigi in materia di elezioni dirette del Parlamento europeo e di Unione europea. Diamo qui il testo della relazione ufficiale della manifestazione.

realtà, noi siamo qui per compiere un atto politico la cui rilevanza non può essere misurata esclusivamente dall'autorevolezza delle adesioni ricevute e dalla quantità e qualità delle presenze. Siamo qui, dicevo, per assumerci le nostre responsabilità e per porre, così facendo, anche gli altri di fronte alle loro; per richiamare l'attenzione di tutti — governo, classe politica e intera opinione pubblica nazionale — sulla singolarità del momento, decisivo e forse irripetibile, che oggi attraversa la causa dell'unità europea alla quale dedichiamo da tanti anni il nostro impegno concorde.

Tutti oggi avvertono che qualcosa si è mosso, o meglio si è messo in moto, sia pur faticosamente, sulla via dell'integrazione europea. Anche nel nostro Paese, i giornali e le riviste non mancano di dedicare maggiore spazio alle vicende della Comunità che, nonostante la strutturale debolezza dei suoi meccanismi decisionali, sembra aver riacquistato, da qualche mese a questa parte, un maggiore mordente. Manca tuttavia pressoché ovunque una seria analisi della nuova situazione e delle prospettive che le si aprono. A livello della classe politica, continua per di più a regnare un diffuso scetticismo, da cui sembra assente ogni reale percezione delle possibilità offerte dall'attuale momento storico e dell'entità della posta in gioco. Tale scetticismo è indubbiamente correlato ad una larga prevalenza di contingenti preoccupazioni di politica interna che fanno velo ad una visione storica di più ampio respiro. Mi si consenta di dire che esso è anche percepibile nella sostanziale indifferenza con cui da parte di molti è stata accolta anche l'odierna iniziativa dei federalisti.

Questo stato di cose contraddittorio, che certo non facilita il nostro impegno, lo rende ancor più necessario. Per chi, come noi, è reduce da una lunga marcia nel deserto ed è abituato ad un'indifferenza malamente rivestita di auspici generici e di giaculatorie di circostanza, è già molto sapere che vi siano oggi contraddizioni oggettive su cui sia possibile far leva. Da molti anni a questa parte, infatti, non si era data una situazione storica che offrisse all'iniziativa europea possibilità comparabili a quelle che oggi si potrebbero cogliere in presenza di una volontà politica adeguata. E diciamo questo senza trionfalismo, perché sappiamo per esperienza che le occasioni storiche possono anche essere perdute e che la coscienza più lucida non può mai costituire una garanzia per il successo dell'azione. Quanti pensano che i soliti fanatici dell'Europa si siano entusiasmati puerilmente per gli obiettivi ambiziosi definiti dall'ultimo Vertice di Parigi, senza tener conto delle difficoltà reali, hanno preso un grave abbaglio per quanto ci riguarda. La nostra fiducia nella possibilità — e soltanto nella possibilità — di un vero rilancio europeo non si

fonda in primo luogo su questo o quel passo del comunicato finale, ma sull'emergenza di circostanze storiche che, al di là delle stesse presumibili intenzioni dei protagonisti, hanno conferito nuova attualità al discorso centrale dell'integrazione europea: quello degli strumenti istituzionali.

Per quanto mi riguarda personalmente, io non avrei accettato di parlare in questa sede se non condividessi la tesi dell'amico Albertini e in genere dei federalisti italiani, secondo cui la ragione di fondo della ritrovata attualità del problema europeo risiede nella gravità della crisi internazionale che oggi attraversiamo, crisi comparabile soltanto a situazioni come i fatti ungheresi, la crisi coreana e la crisi di Suez, che coincisero non a caso con il compimento di rilevanti progressi sulla via dell'integrazione. Il paragone, da lui proposto con insistenza negli ultimi mesi, fra l'attuale congiuntura europea e quella determinatasi all'inizio degli anni '50 e in cui si collocarono le contrastate vicende del progetto di Comunità europea di difesa, può forse riuscire sgradito ai gruppi politici che allora avversarono tale progetto, come del resto fece una parte degli stessi federalisti. Esso rimane tuttavia valido a mio giudizio nella misura in cui, senza rivangare le polemiche di allora, s'intendano confrontare due situazioni nelle quali una condizione di emergenza internazionale costituisce una spinta obiettiva alla ricerca di soluzioni specificamente europee, in alternativa ai rischi di un isolamento che può significare emarginazione o addirittura colonizzazione.

Per quanto riguarda la situazione attuale, la concretezza di questi riferimenti mi sembra del resto di immediata evidenza. Fino ad un recente passato l'alternativa per i nostri Paesi sembrava essere quella tra un salto qualitativo, che trasformasse l'unione doganale in unione economica e monetaria, e una dispersione della stessa unione doganale in una più vasta liberalizzazione degli scambi tra i Paesi industriali dell'Atlantico e del Pacifico, proposta con insistenza dalla diplomazia americana. Di fronte all'incalzare della crisi mondiale, questa prospettiva liberoscambista ha perso ogni attualità ed è stata sostituita dal rischio indubbio che il tentativo di ristabilire nell'ambito nazionale l'equilibrio della bilancia dei pagamenti, compromesso o almeno gravemente minacciato ovunque, conduca al diffondersi di pratiche commerciali e monetarie di natura protezionistica. Potrebbe così riprodursi ancora una volta una spirale fin troppo nota, conducente dall'inflazione alla recessione e da quest'ultima al protezionismo, all'autarchia e alla conseguente esasperazione nazionalistica. L'incombere di questa prospettiva catastrofica conferisce di per sé nuova urgenza al discorso dell'unione economica e monetaria,

cioè allo sforzo di pervenire ad una globalizzazione della bilancia dei pagamenti comunitaria, globalizzazione impensabile in assenza di sostanziali progressi sul terreno politico-istituzionale.

Nelle presenti condizioni storiche, sarebbe peraltro illusorio ritenere che la cooperazione economica europea sia di per sé sufficiente a fare dei nostri Paesi un'isola di prosperità. In questo senso, la crisi mondiale agisce altresì come un fattore coesivo nella misura in cui fa emergere, sia pure negativamente, l'oggettiva comunanza di interessi esistente tra i nostri Paesi che, a differenza delle due massime potenze, sono esclusivamente consumatori di prodotti petroliferi e dipendono quindi dall'importazione per quanto riguarda il loro fabbisogno energetico. La peculiarità di questa situazione vale da sola a porre i nostri Paesi in una situazione intermedia tra gli interessi contrapposti, situazione che praticamente non lascia aperte alternative valide alla ricerca di nuove forme di cooperazione finanziaria e commerciale con i Paesi produttori di materie prime e in primo luogo di prodotti petroliferi. Il problema fondamentale resta quello di realizzare forme di riciclaggio delle disponibilità acquisite dai Paesi produttori, per la parte che eccede le possibilità di assorbimento delle rispettive economie, attraverso la realizzazione di programmi di sviluppo, ai quali l'industria europea possa arrecare il proprio contributo tecnologico e con i quali possa essere avviata la diversificazione economica degli stessi Paesi in via di sviluppo che non sono produttori di materie prime pregiate. Proprio a questo riguardo può presentare interesse l'analogia storica tra il progetto di conferenza tripartita elaborato dalla diplomazia francese e attualmente in via di faticosa realizzazione e il progetto della Comunità europea di difesa, dovuto anch'esso ad un'iniziativa francese, accolta non senza reticenze da parte americana. In entrambi i casi, come a mio parere ha rilevato correttamente l'amico Albertini, la diplomazia francese ha infatti interpretato, sia pure per motivi diversi, l'esigenza di ricercare soluzioni specificamente europee a problemi di interesse più generale ed è assai significativo in questo contesto che la Comunità europea sia chiamata a partecipare con una sola voce alla conferenza che si sta preparando. Oggi come allora, sia pure per ragioni di diversa natura, è infatti la sicurezza dei nostri Paesi ad essere messa in discussione ed oggi come allora appare manifesta la strutturale inadeguatezza di soluzioni soltanto nazionali. Oggi come allora, è infine presente il rischio innegabile che, in mancanza di decisivi progressi sulla via dell'integrazione istituzionale, i nostri Paesi vedano accentuata una condizione di vassallaggio, con pregiudizio della funzione equilibratrice che sono chiamati a svolgere nell'ordine internazionale in ragione dei loro stessi interessi.

Questo è dunque il motivo per cui, nonostante delusioni ancora recenti, abbiamo ritenuto di dover prendere sul serio il discorso riaperto dal Vertice di Parigi in ordine agli aspetti istituzionali del problema europeo. Lo abbiamo fatto senza perdere di vista quella che altri chiamerebbe la politica delle cose, cioè i problemi concreti che i nostri Paesi sono chiamati a risolvere nelle presenti circostanze e che daranno in definitiva contenuti storici precisi alle forme istituzionali. Non a caso, per quanto più direttamente ci riguarda, il Movimento europeo si è occupato in un recente convegno napoletano degli squilibri economici e sociali nell'ambito nazionale, nella Comunità Europea e nel mondo. Non a caso il nostro interesse si appunta in questo momento sul problema del Mediterraneo e sulla ricuperata attualità che potrebbe trovare nella nuova situazione storica la funzione tradizionale del nostro Paese, quale tramite principale tra Europa continentale e bacino del Mediterraneo. Il problema istituzionale, tuttavia, non è un semplice corollario delle soluzioni politiche, delegabile ai cultori di questo tipo di tecnica giuridica, ma costituisce al contrario il principale presupposto di ogni possibile soluzione. Per questo motivo, riteniamo di doverci impegnare pienamente in questo tipo di battaglia, cercando di concorrere, nella misura delle nostre possibilità, a indirizzare nel senso auspicabile la pressione che, nonostante tutto, deriva in questo momento dalla stessa forza delle cose.

Certo, le indicazioni che il Vertice parigino ha fornito a questo riguardo non sono univoche e prive di contraddizioni. Tra le righe del comunicato finale traspare largamente la giustapposizione di linee contrastanti tra loro. In primo piano c'è ancora la vecchia ipotesi confederale, che si esprime attraverso l'istituzionalizzazione dei vertici, di cui abbiamo avuto in questi giorni un primo saggio nel Consiglio europeo di Dublino, e c'è il rafforzato ruolo dei rappresentanti permanenti... C'è tuttavia anche una manifesta preoccupazione di non compromettere l'equilibrio istituzionale creato dai Trattati di Parigi e di Roma, salvaguardando le connotazioni originarie del metodo comunitario, grazie in particolare al progressivo abbandono della regola dell'unanimità nelle deliberazioni del Consiglio. Ancor più lontano, e nella giusta direzione, si spingono tanto la coraggiosa riaffermazione dell'importanza da attribuirsi al sistema delle risorse proprie quanto soprattutto le decisioni relative all'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, decisioni che accolgono final-

mente, almeno in linea di principio, una rivendicazione da noi ritenuta prioritaria rispetto ad ogni altra.

Sono chiari quindi i limiti e il significato del nostro consenso alle decisioni parigine. Noi constatiamo obiettivamente che in presenza della nuova situazione determinatasi nei rapporti internazionali la linea della diplomazia francese si è evoluta, e non certo a caso, in senso europeista, fino al punto di individuare, sia pure in modo non esente da contraddizioni, la necessità di una ripresa della tematica istituzionale. Rileviamo altresì che da parte tedesca i rischi di una disgregazione economica della Comunità sono stati avvertiti tanto da indurre a gesti significativi, in linea di principio più ancora che in linea di fatto, come il varo del fondo regionale europeo e che da parte britannica vi è stata una maggiore disponibilità negoziale, come le notizie più recenti sembrano confermare, nonostante l'incertezza derivante dalla prospettiva del prossimo referendum. In questo senso, riteniamo che nella nuova situazione si siano aperte prospettive reali di avanzamento della causa che ci sta a cuore.

Anche in termini formali, del resto, ci sono serie ragioni di pensare alla possibilità di progressi istituzionali importanti. Se è vero infatti che, per quanto riguarda l'Unione europea, il mandato conferito al Primo ministro belga Tindemans in vista dell'elaborazione di un rapporto di sintesi, da prepararsi sulla base dei rapporti delle istituzioni della Comunità e di consultazioni con gli ambienti rappresentativi dell'opinione pubblica comunitaria, rimane in definitiva un puro impegno di procedura, aperto ai più diversi sviluppi, è anche vero che la decisione già assunta in ordine all'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale diretto costituisce a questo proposito un'indicazione precisa, la cui importanza non potrebbe essere sottovalutata. Non essendo pensabile che i governi possano tornare al riguardo sulla decisione già presa, quali che siano per essere gli ostacoli ed i rinvii incontrati dalla realizzazione del progetto, il documento Tindemans e il Trattato che sarà successivamente elaborato dovranno comunque prevedere una struttura istituzionale comprendente un Parlamento eletto con elezioni di primo grado. Una struttura del genere presuppone per sua natura una evoluzione di tutto il sistema verso un modello propriamente federale. Anche a questo riguardo ci soccorre del resto il precedente già più volte citato della Comunità europea di difesa, che rappresentò per la illuminata iniziativa degasperiana l'occasione ed il punto di avvio di una strategia politica grazie alla quale si sarebbe giunti alla decisione di costituire una Comunità politica e di affidare all'Assemblea allargata della C.E.C.A. l'elaborazione del relativo statuto.

Ancora una volta, il riferimento a questa esperienza storica è fatto in questa sede al solo fine di indicare come le stesse contraddizioni di una struttura istituzionale manifestamente inadeguata possano essere sfruttate per compiere decisivi progressi sulla via della sua razionalizzazione. Voglio aggiungere tuttavia a questo proposito che oggi come allora la finalità ultima di un impegno di questa natura non potrebbe essere che quella di evitare i rischi di deviazioni tecnocratiche e corporative impliciti in un sistema di tipo funzionalistico, riaffermando i diritti del controllo democratico, quali possono esercitarsi in un processo di integrazione plurinazionale solo col dare vita ad istituzioni autenticamente federali.

È significativo del resto che l'importanza di questa occasione storica sia stata immediatamente percepita dallo stesso Parlamento europeo con l'approvazione, nella seduta del 14 gennaio scorso, di un progetto per la propria elezione a suffragio universale diretto, destinato ad essere sottoposto al Consiglio della Comunità. Si tratta di un progetto che offre una piattaforma realistica a tutto il problema stabilendo in particolare che, fino al momento dell'elaborazione da parte dello stesso Parlamento europeo di un sistema elettorale uniforme, sia applicabile anche a questo fine il sistema elettorale previsto dalle disposizioni interne di ciascuno Stato membro. L'esistenza di questo progetto, approvato col voto contrario di due deputati danesi e con l'astensione del gruppo comunista, costituisce a mio giudizio il punto su cui far leva fin d'ora anche sul terreno nazionale per ottenere da parte del nostro governo un impegno più deciso ed esplicito a favore di soluzioni istituzionali avanzate. Se ieri non si ritenne da parte italiana di assumere una posizione di punta nel pur auspicato processo di democratizzazione delle istituzioni comunitarie attraverso l'adozione del disegno di legge di iniziativa popolare relativo all'elezione unilaterale diretta dei nostri rappresentanti a Strasburgo, sarebbe oggi molto più facile svolgere un ruolo analogo, prendendo posizione senza ulteriori indugi in sede comunitaria a favore del progetto elaborato dal Parlamento europeo e dichiarando la disponibilità del nostro governo a proporne rapidamente la ratifica nonché ad anticipare, se possibile, la data prevista per le elezioni, riferentesi alla prima domenica di maggio del 1978.

Analoga consapevolezza delle possibilità offerte dal nuovo corso inaugurato dal Vertice parigino, ha manifestato dal canto suo la Commissione europea rivendicando apertamente, con la conferenza stampa del presidente Ortoli del 10 gennaio scorso, le responsabilità politiche che le incombono più che mai nel nuovo

contesto. La piattaforma politica definita dalla Commissione in questa circostanza, indica, non a caso, alcune priorità, d'ordine interno e internazionale, che derivano direttamente dalla congiuntura mondiale, politica ed economica, e propone d'altra parte un impegno di più ampio respiro per il rilancio dell'Unione economica e monetaria e per l'approfondimento dei contenuti politico-istituzionali dell'Unione europea. A quest'ultimo riguardo, si ha notizia che anche uno dei governi tradizionalmente più sensibili alla tematica istituzionale, quello olandese, avrebbe affrontato fin d'ora autonomamente il problema, creando un'apposita Commissione di studio. Infine, la circostanza che il mandato conferito dal Vertice parigino al presidente Tindemans, faccia espresso riferimento alle consultazioni da condursi con gli ambienti rappresentativi dell'opinione pubblica comunitaria e che a tal fine una esplicita sollecitazione sia già stata rivolta dall'interessato al Movimento europeo, apre a tutte le forze federate del nostro ambito e in primo luogo alle associazioni a prevalente vocazione europea, come l'Unione europea dei federalisti, un'occasione anche formale di inserirsi in una situazione in movimento, al fine di esercitare ad ogni livello e nel modo più efficace la funzione di stimolo e di pressione che loro naturalmente compete.

Non è questa la sede per affrontare in modo organico il problema dei contenuti di una costituzione europea, né questo è il compito che mi è stato affidato. Il mio intervento a questa manifestazione perderebbe tuttavia molto del suo significato se tralasciassi di esprimere il mio pieno consenso personale rispetto a due rivendicazioni caratterizzanti, formulate dai federalisti, che trovano larghe adesioni anche nel più vasto ambito del Movimento europeo e nel nostro Paese più che altrove. La prima di queste rivendicazioni si riferisce al nocciolo stesso della futura costituzione europea che, in un contesto caratterizzato a priori dalla presenza di almeno una camera eletta a suffragio universale, non può a nostro giudizio non avere carattere federale. Non si può ignorare la necessità di stabilire a questo riguardo un delicato equilibrio tra esecutivo europeo e governi nazionali che, per un lungo periodo e in ogni caso nel corso della prima fase di applicazione del futuro Trattato, sarà caratterizzato, per quanto riguarda i poteri, da una netta prevalenza dei secondi sul primo, nella forma di un diritto di veto, di un parere conforme obbligatorio o di altri vincoli di questo tipo. Ma noi riteniamo essenziale che fin dall'inizio l'esecutivo europeo si presenti come espressione diretta della volontà popolare della quale il Parlamento è depositario. Se così non fosse, se cioè, come a molti appare più realistico, il futuro esecutivo europeo, o per meglio

dire il governo europeo, dovesse essere nominato dai governi nazionali, poco gioverebbe a nostro modo di vedere che gli fossero riconosciuti poteri anche ampi. La stessa esperienza comunitaria sta a dimostrare che, ove manchi una reale autonomia dell'esecutivo per quanto riguarda il modo e la fonte della sua legittimazione, viene a mancare per ciò stesso anche una reale dialettica tra le istituzioni: quella dialettica che è invece indispensabile alla vita e alla crescita di un sistema federale. Solo quando tale distinzione di fondo sia rispettata ed il governo europeo sia responsabile di fronte al Parlamento che uscirà dalle elezioni europee e di cui esso stesso sarà espressione, si sarà dato vita ad una struttura vitale. In essa i legittimi interessi degli Stati membri potranno essere garantiti in un primo tempo dalla permanente centralità del ruolo attribuito al Consiglio europeo e più avanti dalla trasformazione di quest'ultimo in una Camera degli Stati, senza che ciò sia di impedimento allo svilupparsi di quella dialettica democratica senza di cui le stesse elezioni europee si ridurrebbero ad una vana parata.

La seconda rivendicazione dei federalisti, che mi sembra non meno importante della prima, riguarda invece il modo di elaborazione e di approvazione del Trattato costitutivo dell'Unione europea, cioè la fase successiva al deposito della relazione Tindemans, che dovrebbe prefigurarne i principî informatori e le connotazioni essenziali. I federalisti ritengono, ed io ritengo con loro, che, sia pure sulla scorta delle indicazioni fornite dai governi nazionali destinatari della relazione Tindemans, la funzione di elaborazione del Trattato, cioè in definitiva la funzione costituente, debba essere attribuita al Parlamento europeo, con l'ovvia riserva della successiva ratifica da parte dei Parlamenti nazionali. Vi è a questo riguardo il precedente del progetto di Statuto della Comunità politica, la cui elaborazione fu affidata a suo tempo all'assemblea allargata della C.E.C.A. Anche se in proposito si potrà forse pensare a procedure che consentano un certo grado di associazione dei governi nazionali a questa funzione, deve rimanere fermo a nostro modo di vedere che solo sottraendo l'elaborazione del Trattato al mercanteggiamento intergovernativo e attribuendo un ruolo propulsore al Parlamento europeo si potrà sperare di conferire al testo da definirsi l'organicità necessaria a farne una piattaforma valida per la costruzione di uno Stato federale europeo.

Si tratta di posizioni che i federalisti non mancheranno di difendere, per quanto li riguarda, in sede di elaborazione del parere del Movimento europeo e che personalmente mi auguro possano essere recepite in misura sostanziale nel testo di questo

ultimo. Anche al di fuori di questi canali formali, è naturale che un movimento di militanti cerchi di rivolgersi a tutti i livelli all'opinione pubblica democratica, direttamente e attraverso le sue strutture rappresentative. È nata così l'idea dell'appello che i federalisti lanciano in tutti i Paesi dell'Europa comunitaria a sostegno delle rivendicazioni cui mi sono già riferito (rapida indizione delle elezioni europee, statuto dell'Unione europea comprendente governo e Parlamento, funzione costituente da attribuirsi al Parlamento europeo). Questo appello, indirizzato sul piano europeo al Consiglio, alla Commissione e al Parlamento e, sul piano nazionale, ai governi, ai Parlamenti e ai partiti, è destinato ad essere sottoscritto dal maggior numero possibile di organizzazioni di base, quali amministrazioni comunali, provinciali e regionali, sezioni locali di partiti, sindacati, circoli culturali, ecc. L'obiettivo della campagna, che oggi si inaugura per quanto riguarda il nostro Paese, va manifestamente al di là del proposito di influenzare in senso federalista l'elaborazione del rapporto Tindemans. Essa guarda soprattutto a quello che accadrà dopo il deposito del rapporto, nel momento, compreso presumibilmente tra la fine dell'anno in corso e l'inizio dell'anno successivo, in cui si tratterà di decidere quale seguito riservare al rapporto stesso. Si tratta di un'azione che, nell'intenzione dei promotori, dovrebbe sfociare in una manifestazione europea analoga al Congresso dell'Aja da cui prese origine nel lontano 1948 l'intero processo di integrazione. I federalisti ricordano che nel nostro Paese furono allora con loro uomini come Einaudi, De Gasperi e Sforza, per non citare che coloro che ricoprirono in quel torno di tempo responsabilità di vertice, quali la presidenza della Repubblica, la presidenza del Consiglio e il ministero degli esteri, e ricordano altresì come si fosse trattato di un impegno non occasionale e non celebrativo, destinato a tradursi in una iniziativa internazionale tra le più coerenti e lungimiranti di cui sia mai stato capace lo Stato italiano. In una situazione storica profondamente mutata, che ha indubbiamente condotto al progressivo superamento di molte delle ragioni di dissenso manifestatesi allora nell'ambito stesso dei gruppi costituzionali, essi vorrebbero vedere ripresa quell'iniziativa attraverso una più larga convergenza di forze. Nel totale rispetto delle caratterizzazioni che legittimamente le differenziano o contrappongono oggi sul piano nazionale e altrettanto legittimamente potrebbero contrapporle domani sul piano europeo, tali forze potrebbero concorrere a definire in un senso democratico avanzato l'immagine del futuro Stato europeo, analogamente a quanto accadde in Italia nella fase costituente della nostra democrazia. Per chi, come me,

considera questo obiettivo politico assolutamente prioritario rispetto ad ogni obiettivo politico nazionale, non può esservi dubbio che tale auspicio debba essere accolto e confortato dal più largo consenso, al di là di ogni preoccupazione contingente e di ogni remora d'altra natura.

DOCUMENTI DEL I CONGRESSO ORDINARIO DELL'U.E.F. BRUXELLES, 18-20 APRILE 1975

RISOLUZIONE *

Per un governo europeo!

Senza un governo in grado di agire con efficacia l'Europa non può risolvere i problemi con cui è confrontata. Anche i governi ne sono ormai consapevoli. Per tradurre questa esigenza in una soluzione politica è necessario agire subito.

1. *Solo uno Stato federale europeo è la risposta adeguata alle necessità.*

Esso dovrà avere i seguenti organi: a) un Parlamento europeo che deve essere composto di due Camere: una Camera dei popoli i cui membri siano eletti a suffragio universale diretto, e una Camera degli Stati, che potrebbe essere analoga al Bundesrat della Repubblica Federale Tedesca, e che dovrebbe risultare dall'evoluzione dell'attuale Consiglio dei ministri della Comunità.

b) un governo federale. È essenziale che nello stadio finale del processo di unificazione la nomina dei membri del governo federale sia totalmente indipendente dai governi degli Stati membri. Per evitare gli inconvenienti di un regime assembleare, ci si potrebbe ispirare alle disposizioni previste dalla Costituzione della Confederazione Elvetica o da quella della Repubblica Federale Tedesca. Il Primo ministro potrebbe per esempio essere designato dal presidente della Camera dei popoli; egli formerebbe un governo che potrebbe comprendere al massimo due membri dello stesso paese. Il governo così formato dovrebbe, per essere investito, avere la fiducia di entrambe le Camere del Parlamento europeo.

c) un Consiglio economico e sociale. Analogo al Consiglio oggi esistente, esso avrebbe il potere di formulare pareri e proposte. Esso sarebbe consultato obbligatoriamente sui progetti di legge di carattere economico e sociale e avrebbe un potere di iniziativa per presentare progetti di legge.

d) una Corte di Giustizia.

(*) Presentata da: Etienne Hirsch, Henk Aben, Karl Mommer, Robert van Schendel, Teresa Caizzi, Caterina Chizzola, John Pinder, Jean-Pierre Gouzy, Walter Kunnen, Dario Velo. (Approvata a larga maggioranza).

2. *La costruzione progressiva.*

A causa del ruolo centrale che il Parlamento europeo deve svolgere nella costruzione dell'Unione politica, la prima tappa essenziale deve consistere nell'elezione a suffragio universale diretto dell'attuale Parlamento europeo. Per accelerare i tempi, sarebbe molto auspicabile che Tindemans, senza attendere l'elaborazione finale del proprio rapporto, proponga in occasione della prossima riunione del Consiglio europeo l'approvazione del progetto di convenzione adottato il 14 gennaio scorso dal Parlamento europeo, e richieda che ogni Stato membro porti a termine prima della fine dell'anno in corso gli adempimenti costituzionali necessari al fine di poter procedere alle elezioni nella primavera 1976.

Il Consiglio sarà tenuto a prendere decisioni sulla base delle proposte della Commissione entro un termine massimo di tre mesi, ridotto a un mese nei casi di urgenza notificati dalla Commissione.

La Commissione dovrà essere abilitata, in applicazione dell'art. 235 del Trattato della C.E.E., a fare delle proposte (alle quali si applicheranno le disposizioni previste dal comma precedente) e a controllare l'applicazione delle decisioni prese, nei settori che abbiano un'incidenza sulla realizzazione degli obiettivi della Comunità.

3. *Elaborazione e adozione della Costituzione federale.*

Non sembra necessario né auspicabile procedere nella situazione attuale a una revisione dei Trattati.

L'elaborazione della Costituzione deve essere naturale competenza della Camera dei popoli del Parlamento europeo. È auspicabile che essa sia iniziata fin da ora, ma è chiaro che l'autorità del Parlamento europeo sarà meglio riconosciuta allorché i suoi membri saranno eletti direttamente. Questo compito costituente, se sarà esplicitato durante la campagna elettorale, rappresenterà un potente incentivo per partecipare al voto.

Il progetto di Costituzione avrà possibilità di essere compreso e accettato tanto maggiori se la commissione competente avrà sistematicamente dei contatti con gli ambienti più rappresentativi dell'opinione pubblica europea e se quest'ultima sarà informata, attraverso tutti i mezzi di comunicazione di massa, dei problemi essenziali che emergeranno di volta in volta e delle loro possibili soluzioni.

I governi dovrebbero impegnarsi a presentare ai loro Parlamenti per la ratifica il progetto di costituzione, dopo che esso sia stato adottato dal Parlamento europeo, senza introdurre modificazioni.

Nell'ambito del Movimento europeo, l'U.E.F. mobiliterà gli europei per il grande Congresso europeo nel 1976 per spingere i governi all'azione.

APPELLO AGLI EUROPEI *

1. L'Europa è di fronte a problemi che minacciano di travolgerla. Per rispondere alla sfida della storia dovrebbe promuovere una vita sociale più libera e più giusta, e dovrebbe dare un contributo decisivo alla distensione internazionale, allo stabilimento di una *equal partnership* con l'America, alla pace del Medio oriente, al progresso sociale dei paesi del Terzo mondo e alla ripresa della vita democratica nel mondo mediterraneo. Ma l'Europa non solo non ha raggiunto un grado di unità sufficiente per esercitare questo ruolo, ma nemmeno per risolvere i problemi più pressanti di politica internazionale, nonché quelli di politica interna che rientrano già nelle competenze della Comunità. Pur praticando da tempo la collaborazione politica e pur avendo istituito recentemente un Consiglio europeo, l'Europa non ha esercitato sinora e non è in grado di esercitare alcuna influenza reale nei confronti dell'evoluzione della situazione medio-orientale e dell'ancora incerto e precario processo di trasformazione che si manifesta in Grecia, a Cipro, in Spagna e in Portogallo. Ed anche se ha tentato di intervenire nei confronti della crisi monetaria internazionale e dei problemi connessi della recessione economica, del deficit delle bilance dei pagamenti, dello squilibrio del mercato delle materie prime, ecc., non ha potuto conseguire alcun risultato

(*) Presentato da: Mario Albertini. (Approvato all'unanimità).

apprezzabile. Egualmente fallimentare è il bilancio interno della Comunità che invece di avanzare verso l'unione economico-monetaria anche allo scopo di promuovere un'adeguata politica sociale, regionale, industriale, energetica, ecc., è addirittura retrocessa rispetto allo stadio raggiunto alla fine del periodo transitorio del Mercato comune come mostra l'abbandono delle parità fisse.

2. L'Europa ha dunque bisogno di un grado di unità maggiore di quello acquisito sinora. E non può conseguirlo senza mezzi istituzionali che consentano la partecipazione diretta dei partiti, dei sindacati e dei cittadini alle decisioni europee. In concreto si tratta, per quanto riguarda l'evoluzione interna dell'Europa, di avviare con l'impegno europeo dei partiti e dei cittadini, l'unione monetaria e quella militare. Si potrà, d'altra parte, in questo modo, promuovere una collaborazione politica più efficace nel periodo di transizione tra la Comunità attuale e la Federazione vera e propria. Questo grado di unità non è solo necessario ma anche possibile. Il Vertice di Parigi ha avviato la procedura per giungere all'elezione europea entro il 1978, e in questo contesto ha rilanciato la questione dell'Unione europea. Ciò comporta che si può passare da una Unione col voto dei cittadini solo a livello degli Stati membri — la Comunità attuale, una confederazione che confina la lotta politica, la lotta sociale e lo schieramento dei partiti nel quadro nazionale — ad una Unione col voto dei cittadini anche a livello dell'Unione stessa, cioè una comunità con un potere proprio di carattere federale. Sino a questo momento si tratta solo di possibilità. Al pari di ogni grande obiettivo politico, essa sarà certamente tradotta in realtà se partiti, sindacati e informazione si renderanno conto che hanno il dovere, e quindi la responsabilità, di occuparsene. Partiti, sindacati e informazione devono rendersi conto che siamo in presenza di una occasione storica eccezionale e irripetibile perché è del tutto eccezionale che una conferenza di Capi di Stato e di governo prenda posizione e avvii la procedura per una elezione multinazionale.

3. I Capi di Stato e di governo hanno preso il 10 dicembre 1974 la decisione di avviare la procedura per l'elezione europea. Il 14 gennaio 1975 il Parlamento europeo ha tempestivamente votato un progetto di convenzione per l'elezione europea. Niente impedisce alle forze politiche e sociali e ai cittadini stessi di battersi per un pronto esame di questo progetto da parte del Consiglio dei ministri della Comunità. I federalisti non lasceranno nulla di intentato perché si giunga all'elezione europea anche prima del 1978.

Nel contempo le forze politiche e sociali e i cittadini stessi devono battersi per evitare che dopo aver chiamato il popolo europeo alle urne sia sottratto ai suoi rappresentanti, riuniti nel Parlamento europeo, il compito di stabilire il volto definitivo dell'Unione. Anche a questo riguardo i federalisti non lasceranno nulla di intentato per il raggiungimento di questo obiettivo. Per conseguire questi scopi e per promuovere un impegno crescente dei partiti, dei sindacati e dell'informazione i federalisti, ricercando la più larga unità d'azione con il Movimento europeo, con il Consiglio dei comuni d'Europa e con l'A.E.D.E., svilupperanno con la maggior energia possibile la campagna di informazione e di dibattito sui temi dell'elezione europea e dell'Unione europea, rivolta a tutti i gruppi locali, decisa dal Comitato federale dell'U.E.F. il 19 gennaio 1975.

DICHIARAZIONE *

Venticinque anni dopo la dichiarazione di Robert Schuman, che condusse alla fondazione della Comunità europea, il Congresso dell'Unione europea dei federalisti, riunito a Bruxelles il 18-20 aprile 1975 afferma che l'unificazione dell'Europa non ha raggiunto uno sviluppo sufficiente per: garantire l'indipendenza dell'Europa democratica; rendere più democratica la nostra società e far avanzare la giustizia sociale; salvaguardare o ristabilire regimi democratici nei paesi del Mediterraneo; risolvere la grave crisi economica, che la Comunità non è in grado di controllare; assumere le responsabilità che l'Europa ha nei confronti dei paesi in via di sviluppo.

Questa è la ragione per cui il Congresso lancia un appello: ai governi europei perché traducano senza indugi in pratica le decisioni prese in occasione delle conferenze al vertice, prime fra tutte la fondazione dell'Unione europea e l'elezione del Parlamento europeo; alle forze sociali, e in primo luogo ai partiti, ai sindacati e ai gruppi organizzati, perché facciano pressione sui governi e si diano esse stesse una struttura in grado di dare delle soluzioni europee ai problemi comuni; ai cittadini d'Europa perché facciano propria questa esigenza e chiedano espressamente,

(*) Presentata da: Mario Albertini, Gerhard Eickhorn, Karl Mommer, Francesco Rossolillo, Claus Schöndube. (Approvata a larga maggioranza).

ciascuno nel proprio ambito di competenza, la realizzazione delle promesse europee.

Il primo passo che metterà alla prova la credibilità e la serietà dei nostri governanti è l'elezione diretta del Parlamento europeo da essi già decisa, e per cui il Parlamento europeo stesso ha adottato un progetto di convenzione il 14 gennaio 1975. Questo Parlamento, una volta eletto, deve svolgere in quanto rappresentante dei cittadini europei un ruolo decisivo nel processo di costruzione dell'Unione europea.

L'Unione dei federalisti europei attende ancora che, 25 anni dopo l'avvio del processo di integrazione, sia finalmente fondata la vera Europa, l'Europa dei popoli.

RISULTATI DELLE ELEZIONI

PRESIDENTE: Mario Albertini (179 voti a favore, 34 contro, 14 astensioni).

COMITATO FEDERALE (*): C. Schöndube (187), G. Eickhorn (177), T. Loch (169), A. Spinelli (169), C. E. Meriano (157), J. H. C. Molenaar (156), M. Wratschgo (156), F. Rossolillo (154), H. J. M. Aben (148), K. Mommer (147), F. Petermann (146), T. Caizzi (142), P. Pfeifer (142), W. Kramer (141), R. Dumont du Voitel (139), E. Johansson (136), S. Pistone (136), U. Serafini (136), D. Magnant (128), E. Wistrich (127), G. Merlini (122), J.-P. Gouzy (121), G. Schmich (121), C. von der Herberg (120), L. Bolis (119), J. G. Jans (118), R. van Schendel (118), G. Wieck (115), B. Bartahalay (114), G. Rhomberg (114), G. Gootjes (113), H. Pawlik (113), J.-C. Sebag (112), L. Wagner (112), A. M. Peus (111), J. Priestley (111), A. Layton (105), G. Comessatti (103), O. Bardong (100), D. Roser (99), C. Hofmeister (95), H. Suppan (95), F. J. Klein (94), L. Wasescha (89).

Membri supplenti: O. Adler (89), G. Orsello (86), W. Kunnen (79), T. Baldry (78), D. Baker (78), A. Faber (77), N. Hart (77), M. Malcovati (75), G. Fiedler (73), F. Wagner (73), G. Usai (71), T. Spencer (70), J. Pinder (70), A. Gordiani (70), C. Glockner (67), O. Giarini (67), B. Kraft (67), G. Melen (65), R. Wyatt (64), R. Giesel (62), E. Thompson (62).

(*) Il Comitato federale deve essere ancora integrato con l'elezione di due membri effettivi da parte di ciascuna delegazione nazionale presente al Congresso e di cinque membri effettivi da parte della J.E.F.

BUREAU: H. Aben, G. Eickhorn, G. Gootjes, J.-P. Gouzy, W. Kunnen, C. E. Meriano, K. Mommer, E. Thompson, R. van Schendel, M. Wratschgo.

Fanno parte di diritto del Bureau il presidente dell'U.E.F. (M. Albertini), i due vice-presidenti (J. H. C. Molenaar e C. Schöndube), il tesoriere (G. Eickhorn) e il presidente della J.E.F. (J. Priestley).

COLLEGIO DEI PROBIVIRI: E. Brugnatelli, C. Brunet, H. da Fonseca-Wollheim, C. De Brouwere, J. Lemaresquier, S. Schepers, G. Vicario.

Qualunque sia il vostro nido...
...c'è sempre il posto per il telefono
GRILLO
SOCIETA' ITALIANA TELECOMUNICAZIONI SIEMENS s.p.a.

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