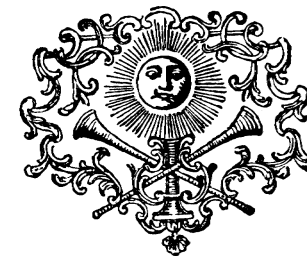


# IL FEDERALISTA

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



---

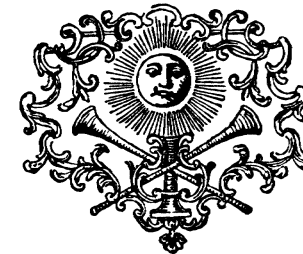
ANNO XVII, FASCICOLO 4, DICEMBRE 1975

# 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

*L'elezione europea* . . . . . pag. 193

FRANCESCO ROSSOLILLO, *Che cos'è la sovranità* . . » 194

LUCIO LEVI, *L'unità europea* . . . . . » 206

## I FATTI E LE IDEE

*Crisi dell'automobile e nuovo modello di sviluppo* (d.m.) » 224

*Etnie e potere in Europa* (g. u.) . . . . . » 227

*Il dopo-Franco* (g. m.) . . . . . » 231

## I PROBLEMI DELL'AZIONE

*Rapporto al Comitato federale del 21-22 giugno 1975* » 235

*Rapporto al Comitato federale del 29-30 novembre 1975* » 241

## I LIBRI

E. BERLINGUER, S. CARRILLO, *Una Spagna libera in una Europa democratica* (d. v.) . . . . . » 251

M. ALBERTINI, A. MAJOCCHI, G. MONTANI, D. MORO,  
D. VELO, *Monnaie européenne et Etat fédéral* (f.r.) » 253

AA. VV., *Teoria delle unioni monetarie e integrazione europea* (d. v.) . . . . . » 254

A. GAMBINO, *Storia del dopoguerra, dalla Liberazione al potere D.C.* (g. m.) . . . . . » 256

L. COLLETTI, *Intervista politico-filosofica* (g. m.) . . » 259

## I DOCUMENTI

*Appello al Consiglio europeo approvato in Campidoglio* » 264

*Appello dell'U.E.F. al Consiglio europeo* . . . » 265

*Lettera ai militanti di Mario Albertini* . . . . » 266

*Indice anno XVII (1975)* . . . . . » 268

***L'elezione europea\****

*L'elezione europea non è ancora acquisita giuridicamente. Ma dopo la presa di posizione del Consiglio europeo è praticamente certa, anche perché l'opinione pubblica europea, mobilitata dai federalisti e sostenuta dalla stampa, non mancherà di far sentire ancora la sua voce per superare le ultime difficoltà.*

*I fatti chiariranno l'importanza storica dell'elezione europea. Va tuttavia rilevato subito che i partiti dovranno sin da ora prepararsi per il fatto nuovo dell'elezione europea con programmi europei e schieramenti europei allo scopo di ottenere il consenso dei cittadini sulle scelte politiche europee e sul modo di portare a compimento la costruzione dell'Europa.*

*Ciò comporta, in primo luogo, il passaggio del controllo dell'Europa dalle sole mani dei ministri, dei funzionari e degli esperti a quelle del popolo europeo e dei suoi legittimi rappresentanti: i partiti europei, i sindacati europei dei lavoratori e degli imprenditori, e ogni altra forza viva della società.*

*Ciò comporta, in secondo luogo, lo spostamento delle alternative istituzionali, politiche, economiche e sociali dal quadro degli Stati nazionali al quadro europeo, fatto che acquista tutto il suo rilievo quando si tengano presenti le aspirazioni europee e democratiche dei popoli greco, portoghese e spagnolo.*

*Ciò comporta, infine, la prima vittoria concreta dell'internazionalismo, sinora ridotto all'impotenza dal fatto che i cittadini potevano votare per il governo nazionale, ma non ancora per il controllo democratico diretto dei rapporti fra gli Stati nel quadro dei problemi che hanno già assunto una dimensione sovranazionale.*

(\*) Il Consiglio europeo, riunito a Roma il 1° e 2 dicembre, ha praticamente deciso che la prima elezione europea si farà nel 1978. Nella stessa data il presidente dell'U.E.F. ha illustrato con questo breve testo il punto di vista dei federalisti sul significato dell'elezione europea.

## Che cos'è la sovranità

FRANCESCO ROSSOLILLO

### *Cenni storici.*

La storia del concetto di sovranità, riferito allo Stato, è collegata in Europa con la storia della nascita dello Stato moderno. Esso compare in concomitanza con la progressiva dissoluzione dei rapporti feudali e con il manifestarsi della pretesa, da parte delle città e dei signori, nel XIV e XV secolo, di possedere il monopolio dell'uso della forza nel regolare i rapporti tra gli uomini nel territorio sottoposto al loro dominio. Nella letteratura, esso compare nel XVI secolo, con l'opera di Jean Bodin, che fu appunto il primo teorico dello Stato moderno e che si servì della teoria della sovranità dello Stato per rafforzare il potere della monarchia francese contro quello dei riottosi signori feudali.

Riferito invece al popolo, il concetto di sovranità compare nell'opera di John Locke, alla fine del XVII secolo, e in quella di Jean-Jacques Rousseau, nel corso del XVIII, e trova una prima realizzazione politica nella dichiarazione di indipendenza americana del 1776, e successivamente nella rivoluzione francese, dove peraltro tende a confondersi con la prima accezione del termine, come « sovranità nazionale ».

### *Concetto giuridico e concetto politico di sovranità.*

Il concetto di sovranità, riferito allo Stato, ha diritto di cittadinanza sia nell'universo di discorso del diritto che in quello della politica. Nel primo dei due universi di discorso il termine assume significati diversi a seconda che sia riferito all'ordinamento interno o all'ordinamento internazionale. Riferito all'ordinamento interno esso sta per lo più ad indicare il carattere di *originarietà* di un ordinamento giuridico, cioè il fatto che esso non trae la propria

validità da alcun ordinamento giuridico sopraordinato, ma è a sua volta la fonte della validità degli ordinamenti giuridici derivati in esso compresi. Riferito all'ordinamento internazionale esso sta invece ad indicare la piena capacità di diritto internazionale di uno Stato. Come ben nota il Chiarelli, nel discorso giuridico le due accezioni del termine non possono essere unificate a denotare un solo fenomeno che presenti un aspetto interno e un aspetto internazionale in quanto la sovranità, riferita all'ordinamento giuridico interno, è un attributo dello Stato-ordinamento, mentre, riferita all'ordinamento giuridico internazionale, è un attributo dello Stato-persona, come questo è definito dal diritto internazionale.

Trasporre il concetto nell'universo di discorso della politica significa, nei termini della nota dicotomia kelseniana, effettuare una proiezione del suo contenuto semantico dal mondo del « Sollen » al mondo del « Sein ». Riferita al concetto di sovranità interna, questa trasposizione implica considerare l'ordinamento giuridico non più, come nell'approccio dogmatico, sotto il profilo della validità, bensì sotto quello dell'efficacia. Ora, considerato sotto il profilo dell'efficacia, l'ordinamento giuridico si risolve non più in un sistema astratto di norme, ma in un insieme di comportamenti che convergono verso il fine di assicurare la pacifica convivenza civile di una comunità umana, risolvendo i conflitti che in essa si manifestano mediante l'emanazione e l'applicazione di norme generali da parte dei diversi organi deputati alle singole funzioni.

L'efficacia di un ordinamento giuridico dipende quindi dall'esistenza di un determinato assetto istituzionale dotato del potere di imporre l'osservanza delle norme che lo compongono. La realtà fattuale che, nell'approccio politico, corrisponde a quello che nel discorso giuridico viene definito un ordinamento originario è un complesso di istituzioni che, pur nel quadro di una articolata divisione di competenze, non trae da altri, ma solo da sé stesso, il potere di regolare secondo leggi la convivenza nel suo ambito. Questo complesso di istituzioni è lo Stato.

Storicamente questa teoria risale a Emanuele Kant che, nella « Pace Perpetua » e nella « Idea di una storia universale dal punto di vista cosmopolitico », aveva messo in luce che i rapporti tra gli uomini sono regolati giuridicamente soltanto all'interno dello Stato grazie al monopolio della forza che questo detiene.

Da questa definizione della sovranità interna discende come corollario quella della sovranità internazionale. Se infatti lo Stato è l'istituzione che detiene il potere di regolare in ultima istanza secondo leggi i rapporti tra gli uomini, ne discende che i rap-

porti tra Stati sovrani non sono regolati dal diritto, ma dalla forza. La sovranità internazionale sta quindi ad indicare l'autonomia dello Stato, cioè il fatto che esso non è sottoposto a leggi che gli sono imposte da una autorità sopraordinata.

Da ciò si vede che, contrariamente a quanto accade nell'universo di discorso del diritto, la sovranità nella sua accezione politica è un fenomeno unitario, e che quindi non ha senso distinguere una sovranità interna e una sovranità internazionale.

La sovranità *tout court* è quindi il potere, che appartiene esclusivamente allo Stato, di garantire in ultima istanza l'efficacia di un ordinamento giuridico. Ciò significa che la sovranità è insieme la garanzia del mantenimento della pace all'interno dello Stato e la causa della guerra nei rapporti fra gli Stati (Kant).

#### *Sovranità e diritto internazionale.*

Questa concezione della sovranità parrebbe essere smentita dall'esistenza di un diritto internazionale, che molti giuristi considerano un ordinamento originario, pienamente vincolante per i suoi soggetti. In questa sede non si tratta certo di indagare sulla natura delle norme del diritto internazionale sotto il profilo della loro validità, cioè nell'ottica del diritto. Il profilo che ci interessa è soltanto quello dell'efficacia. E da questo punto di vista è unanimemente riconosciuto che l'efficacia delle norme di diritto internazionale riposa in ultima istanza sulla volontà dei loro destinatari di rispettarle. Il fatto che a determinati organismi internazionali, come l'O.N.U., sia riconosciuta dai loro membri la facoltà di conoscere delle controversie e di comminare sanzioni non muta i termini della questione, se è vero come è vero che, salvo casi del tutto marginali, l'esecuzione di sanzioni di questo genere comporta la guerra, che è il contrario del diritto.

Tutto ciò significa che, mentre ha un senso affermare che, all'interno dello Stato, i rapporti tra gli uomini sono regolati dal diritto, una affermazione del genere non avrebbe alcun fondamento se fosse riferita ai rapporti internazionali, nei quali il diritto internazionale — che pure vi gioca un ruolo preciso — ha soltanto la funzione di servire come strumento delle politiche estere degli Stati, che sono determinate dal gioco degli interessi e dei rapporti di forza. Per questo l'unico criterio valido per la comprensione delle relazioni internazionali è la « ragion di Stato ».

#### *Sovranità e potere.*

Questa distinzione non implica il rifiuto di riconoscere che, anche all'interno dello Stato, il diritto ricalca la configurazione dei rapporti di potere tra le classi, i ceti e i gruppi in cui si articola la società civile; e che nelle relazioni internazionali si configurano rapporti imperialistici che consentono ad una potenza egemone di condizionare la politica sia estera che interna degli Stati satelliti.

Ciò potrebbe far pensare che, di fronte al dato di fondo costituito dalla distribuzione mondiale del potere, il diritto debba essere considerato come una semplice sovrastruttura, e che al livello statale, in questa prospettiva, non debba essere attribuito un rilievo specifico. In questa ottica alcuni autori sono giunti a identificare la sovranità con il potere *tout court*, e di conseguenza a negare che quello della sovranità debba essere considerato un attributo specifico dello Stato e a sostenere la teoria della natura pluralistica della sovranità, che appartarrebbe ai gruppi politici, economici, religiosi, ecc., che condizionano la politica dello Stato.

In realtà è assurdo negare che il livello statale abbia, nei rapporti tra gli uomini, un rilievo specifico e fondamentale, e che esso si identifichi con l'attributo della sovranità. Il fatto che l'ordinamento giuridico interno venga determinato nel suo contenuto dallo scontro degli interessi e rifletta i rapporti di potere tra i gruppi che ne sono portatori è vero, ma irrilevante. Ciò che fonda la differenza tra ordinamento interno e ordinamento internazionale è il fatto che nel primo, una volta che una norma è entrata a far parte dell'ordinamento, essa è fatta valere dal potere irresistibile dello Stato, attraverso l'azione congiunta dei suoi organi, senza che gli interessi dei destinatari della norma e i rapporti di forza tra di essi entrino più in linea di conto; mentre l'opposto accade nei rapporti internazionali. Ed è proprio questo che fonda la differenza tra la pace e la guerra intesa nel senso dato loro da Kant. Tutto ciò a sua volta non significa che anche all'interno dello Stato non sia costantemente presente una sfera ineliminabile di rapporti antiggiuridici. Ma si tratta di una sfera marginale che, se si estende al di là di certi limiti, provoca la crisi dello Stato. Ciò significa che all'interno dello Stato — se si eccettuano situazioni di profonda crisi istituzionale — esiste un grado di certezza e di prevedibilità nei rapporti tra gli uomini che, per essere relativo, è nondimeno qualitativamente diverso dalla strutturale aleatorietà che caratterizza i rapporti internazionali.

D'altra parte, i rapporti di egemonia tra due Stati, per quan-

to accentuati siano, non configurano una ipotetica sovranità dello Stato egemone sullo Stato satellite, quantomeno fino a che essi non prendono la forma di veri e propri rapporti coloniali. Ciò accade quando la potenza egemone sostituisce il proprio apparato coercitivo a quello dello Stato satellite e quindi acquisisce il potere di imporre l'osservanza di determinate norme direttamente ai cittadini di quest'ultimo. Fino a che questo non accade i rapporti tra i due Stati potranno essere interpretati soltanto con le categorie della ragion di Stato e presenteranno i caratteri di incertezza, provvisorietà e mutevolezza tipici dei rapporti internazionali.

### *Indivisibilità della sovranità.*

La sovranità non deve quindi essere confusa con il potere *tout court*. Essa identifica un potere specifico, cioè quello di garantire l'efficacia di un ordinamento giuridico. Ciò significa che nell'immenso contesto di rapporti di potere che si estende dal livello microscopico dei rapporti individuali a quello macroscopico dell'equilibrio internazionale è possibile individuare un livello privilegiato — quello statale — che si distingue dagli altri in quanto esso solo possiede la forza — originaria e non delegata — di imporre al suo interno l'osservanza del diritto.

Da tutto ciò discende che, pur essendo certo, come accade per tutti i concetti empirici, che nella realtà si danno casi nei quali si può avere incertezza circa l'applicabilità dell'attributo della sovranità, il contenuto semantico del concetto è tale da non ammettere che si possa legittimamente parlare di divisione della sovranità.

Infatti, anche quando ci si trovi in presenza, sullo stesso territorio, di più ordinamenti autonomi, se esiste un sistema di norme, assistito da un potere irresistibile, per la soluzione dei conflitti di competenza, si dovrà concludere che nessuno degli ordinamenti in questione è sovrano, ma che essi fanno tutti parte di un ordinamento superiore, al quale soltanto l'attributo della sovranità va riferito.

Questa conclusione è rilevante in special modo nell'ipotesi dello Stato federale, a proposito del quale si suole parlare di divisione della sovranità tra potere federale (*Nation* nella terminologia costituzionale americana) e Stati membri (*States*). In realtà l'attributo della sovranità deve essere riferito alla federazione come organismo statale complesso, che si articola in un livello « nazionale » e in un livello « statale ». Tra questi livelli si attua

soltanto una divisione di competenze, e non già di sovranità, nella misura in cui esiste un sistema di norme (la Costituzione federale) che stabilisce i confini tra gli ordinamenti e un complesso di istituzioni (negli Stati Uniti il sistema giudiziario federale, che culmina nella Corte suprema) che le interpreta e le applica, assistito dal necessario apparato coercitivo.

Ciò del resto è confermato dal fatto che, nei rapporti internazionali, gli Stati federali agiscono come un unico soggetto sovrano, e che l'assunzione di responsabilità internazionali (beninteso effettive, e non solo formali come nel caso della rappresentanza all'O.N.U. di alcune repubbliche federative dell'U.R.S.S.) da parte di singoli Stati membri di una federazione significherebbe la dissoluzione della federazione stessa.

Bisogna tuttavia osservare, a scanso di equivoci, che ciò non nega, ma spiega la definizione dello Stato federale data da Wheare come insieme di governi indipendenti e coordinati. La congiunzione di indipendenza e coordinazione infatti viene resa possibile proprio dall'esistenza di un sistema costituzionale unico che mantiene sia il governo federale che quelli degli Stati membri nell'ambito delle loro competenze.

Un'ulteriore conseguenza dell'indivisibilità della sovranità sta nel fatto che, nell'ipotesi di unione federale di Stati, il passaggio della sovranità dagli Stati che decidono di unirsi allo Stato nuovo che risulta dalla loro unione è concettualmente istantaneo (anche se, pure in questo caso, si possono ipotizzare nella realtà brevi fasi di transizione, che comunque sono fasi di crisi, cioè di vacanza del potere statale) e coincide con il momento in cui il nuovo Stato acquisisce il potere di far valere il proprio ordinamento giuridico, applicando le relative sanzioni, direttamente nei confronti dei cittadini. Nella fase precedente, cioè nel corso del processo nel quale si creano le condizioni della cessione di sovranità, si potrà parlare di perdita di potere da parte degli Stati coinvolti nel processo stesso, ma non di perdita di sovranità, come spesso impropriamente si fa, per esempio, con riferimento al processo di integrazione europea.

La necessità di tenere rigorosamente distinti i concetti di confederazione e di federazione discende appunto dall'indivisibilità della sovranità. Nella confederazione infatti la sovranità rimane un attributo degli Stati membri, mentre nella federazione essa è un attributo dell'unione. Le norme che regolano la vita di una confederazione, anche quando esse sono dichiarate assolutamente vincolanti per gli Stati membri, hanno il carattere di norme di diritto internazionale, in quanto la loro applicazione dipende esclusivamente dall'apparato coercitivo degli Stati mem-

bri, quindi in ultima analisi dalla loro volontà. Per questo, come dimostra l'esempio delle Comunità europee — che sono una confederazione, anche se limitata al solo settore economico — l'osservanza delle norme che regolano la vita delle confederazioni presenta quei caratteri di incertezza, mutevolezza e provvisorietà che sono tipici dei rapporti internazionali.

Tutti i tentativi quindi di escogitare forme intermedie tra la confederazione e la federazione sono destinati a rimanere delle elucubrazioni giuridico-formali, nella misura in cui nessun tipo di meccanismo istituzionale può intaccare il dato di fondo dell'indivisibilità della sovranità con tutte le conseguenze che ne derivano.

### *I fondamenti materiali della sovranità.*

Si pone ora il problema di individuare gli strumenti di potere che costituiscono il fondamento materiale della sovranità, che conferiscono cioè al potere di imporre l'osservanza di un ordinamento giuridico il carattere dell'irresistibilità. La verifica del controllo o meno di questi strumenti di potere costituisce il criterio che consente di decidere concretamente quando ci si trova in presenza di uno Stato sovrano e di individuare, nel caso di unione di Stati, il momento nel quale la sovranità passa dagli Stati che si uniscono a quello che risulta dalla loro unione.

Per identificare questi strumenti bisogna ricordare che lo Stato diventa tale, cioè acquisisce la sua forma specifica, quando e dove la società esige il rispetto pieno della pace sociale e del mercato, cioè dei due requisiti che ne condizionano la sopravvivenza in quanto società. Si tratta di due requisiti che vengono soddisfatti solo dove esiste un sistema istituzionale che dispone del monopolio della forza fisica, cioè del controllo esclusivo delle forze armate (come aspetto di potere della pace sociale) e del controllo esclusivo della moneta (come aspetto di potere dello scambio, cioè del mercato). Esercito e moneta sono quindi gli strumenti di potere che costituiscono il fondamento materiale della sovranità. Sono essi infatti che, da un lato, danno ad uno Stato la possibilità di garantire il grado minimo indispensabile di certezza nei rapporti giuridici tra i cittadini e, dall'altro, gli assicurano il grado minimo indispensabile di indipendenza nei rapporti con gli altri Stati. Si noti peraltro che il controllo di questi due strumenti di potere implica in quanto tale l'assunzione di fatto di una serie di competenze, come quella della definizione delle grandi linee della politica economica, della quale il controllo della

moneta costituisce il perno, e quella della politica estera, la cui separazione dal controllo dell'esercito è inconcepibile.

Il controllo delle forze armate e quello della moneta non possono essere a lungo dissociati. Ciò provocherebbe una situazione di crisi, cioè uno stato di squilibrio destinato per sua natura ad evolvere verso uno stato di pienezza della sovranità. Una prova di questa affermazione è fornita dalle vicende del fallito progetto della Comunità europea di difesa negli anni '50. In quella circostanza la contraddittorietà della situazione che si sarebbe venuta a creare con la costituzione di un esercito europeo era stata avvertita dai capi di governo e dai ministri che avevano condotto il negoziato, tanto che il progetto della C.E.D. dovette essere completato con quello della Comunità politica, che prevedeva la rapida assunzione, da parte dell'organismo che si sarebbe venuto a creare, di una vera e propria struttura statuale.

### *Concetto normativo della sovranità.*

La definizione della sovranità dello Stato è stata finora formulata con la preoccupazione di farne uno strumento concettuale utile per l'analisi di situazioni storiche concrete. Come molti altri termini del vocabolario politico però anche il termine sovranità, riferito allo Stato, denota, oltre che un ordine di fatti empiricamente constatabili, anche un valore. Questo secondo riferimento si individua nel suo contenuto portando al limite la definizione empirica del termine. Il risultato di questa operazione è di rendere il termine applicabile non più ad una classe di situazioni empiriche, ma soltanto ad una situazione ideale, che si tratta di identificare. L'utilità di questo ulteriore passo analitico è duplice: da un lato esso chiarisce la direzione da seguire per far avanzare la realtà verso la realizzazione dell'ideale; dall'altro fornisce gli strumenti concettuali per demistificare l'uso ideologico del termine, che risulta dalla confusione tra il suo uso empirico e il suo uso ideale.

Ai fini dell'identificazione del referente empirico del termine sovranità, riferito allo Stato, abbiamo giudicato irrilevante sia il fatto che i contenuti del diritto sono determinati non solo dall'interesse collettivo, ma anche dalla dialettica degli interessi in contrasto delle classi, dei ceti e dei gruppi; sia quello che in qualunque Stato esiste comunque una sfera di rapporti antiggiuridici: perché l'esistenza di questi due fatti non impedisce che i rapporti tra gli uomini all'interno dello Stato siano comunque

qualitativamente diversi dai rapporti tra Stati sovrani, il che è sufficiente a rendere legittimo l'uso empirico del termine.

Ai fini dell'identificazione del suo referente ideale, invece, gli stessi fatti diventano rilevanti. Se infatti teniamo ferma nel suo significato più rigoroso la definizione della sovranità come potere di garantire in ultima istanza l'efficacia di un ordinamento giuridico, dobbiamo concludere che l'esistenza di rapporti antiggiuridici all'interno dello Stato significa che il potere di garantire l'efficacia di un ordinamento giuridico non si manifesta nella pienezza della sua irresistibilità e che quindi ci troviamo di fronte ad una forma imperfetta di sovranità. D'altro lato non si può dimenticare che nel definire il diritto, inteso non già come un ordinamento giuridico dato, cioè « sincronicamente », bensì nel processo della sua evoluzione, cioè « diacronicamente », è impossibile prescindere dal riferimento alla giustizia. Un ordinamento quindi che risulta da rapporti di potere fondati sulla disuguaglianza e sullo sfruttamento integra solo in parte il concetto di diritto, e lo Stato che ne garantisce l'efficacia è di conseguenza solo imperfettamente sovrano.

Da tutto ciò deriva che la realizzazione compiuta dell'ideale della sovranità è pensabile soltanto in uno Stato che garantisca senza eccezioni l'efficacia di un ordinamento giuridico fondato sulla giustizia. Ma l'esistenza di uno Stato di questo genere postula come condizione che siano state estirpate, nei rapporti tra gli uomini, le radici sociali e politiche della violenza, che è la negazione del diritto. E ciò sia nei rapporti interni che in quelli internazionali. Nei rapporti interni attraverso il superamento dell'ingiustizia sociale — che ha la sua manifestazione più visibile nella divisione dell'umanità in classi — perché essa snatura il diritto, facendone l'espressione e lo strumento del privilegio anziché della giustizia, e spinge gli oppressi, nella misura in cui lo percepiscono come tale, a violarlo, mettendo permanentemente in pericolo la pace sociale. Nei rapporti internazionali attraverso l'abolizione della divisione del mondo in Stati (imperfettamente) sovrani, perché i rapporti tra gli Stati, dalle cui vicende dipende la sopravvivenza di ognuno di essi, sono governati dalla violenza che, come appare in modo paradigmatico nell'istituzione dell'esercito, ogni Stato non rivolge soltanto contro gli altri Stati, ma anche contro i propri cittadini. La divisione del mondo in Stati (imperfettamente) sovrani costituisce quindi la seconda radice della strutturale esistenza di una sfera di rapporti antiggiuridici all'interno dello Stato.

Ne consegue che l'ideale della sovranità, riferito allo Stato, è realizzabile compiutamente soltanto nel quadro di una federa-

zione mondiale (l'istituzione che realizza il superamento della divisione dell'umanità in Stati sovrani) nella quale sia stata d'altra parte definitivamente superata la divisione dell'umanità in classi.

### *La sovranità popolare.*

Veniamo infine all'analisi del termine « sovranità » nell'accezione « sovranità popolare ». Abbiamo visto che la sovranità, riferita allo Stato, identifica un potere specifico, quello di garantire in ultima istanza l'efficacia di un ordinamento giuridico, e quindi la pace, all'interno del proprio ambito. Ma il potere politico si fonda sul consenso. Esso è tanto più forte quanto più il consenso è intenso ed esteso, ed entra in crisi quando quest'ultimo si indebolisce oltre un certo limite. Anche lo Stato quindi, come titolare della sovranità nell'accezione fin qui esaminata, si fonda sul consenso dei suoi cittadini. Per questo ad ogni Stato del presente e del passato si è sempre posto il problema della legittimità, e quindi quello dell'identificazione di una formula che esprimesse le ragioni ultime di questo consenso e consentisse nei limiti del possibile di ripristinarlo ogniqualvolta esso minacciasse di indebolirsi.

Queste formule sono state storicamente tanto più ideologiche quanto più il potere statale è stato autoritario e sottratto a qualsiasi possibilità di influenza da parte dei sudditi sulle decisioni di governo. In questo caso infatti, non potendo per lo più il consenso nascere in modo del tutto spontaneo, era necessario provocarlo, o quantomeno rafforzarlo, attraverso rappresentazioni mistificate, come l'ideologia del diritto divino dei monarchi.

Quando, con la Rivoluzione industriale e le rivoluzioni politiche che ne furono la conseguenza, i rapporti tra potere politico e società civile si fecero più stretti e l'introduzione dello strumento elettorale consentì un certo grado di partecipazione prima di una parte dei cittadini, e poi di tutti, al processo di formazione delle decisioni, il principio del diritto divino dei monarchi fu progressivamente soppiantato, come fondamento della legittimità dello Stato, dal principio della sovranità popolare.

Anche il principio della sovranità popolare, come quello della sovranità dello Stato, denota sia una classe di fatti empirici che un valore. Il suo referente empirico è il carattere radicalmente nuovo che il consenso dei cittadini, su cui si fonda la sovranità dello Stato, ha assunto con l'introduzione nello Stato moderno dei meccanismi della democrazia formale; il fatto cioè



che nello Stato democratico l'esito della lotta per il potere dipende in ultima istanza da una libera manifestazione di volontà, anche se saltuaria e limitata ad un numero ristretto di scelte pre-costituite, dei cittadini.

Il suo referente ideale è l'autonomia di tutti i cittadini, cioè una situazione nella quale ogni cittadino, come membro del popolo, è soggetto alle leggi che esso stesso si è imposto come membro del « sovrano » in senso rousseauiano; e nella quale quindi il consenso che fonda la sovranità dello Stato è assolutamente generale e perfettamente spontaneo perché nasce dal fatto che legislatore e destinatario della norma sono la stessa persona in due diverse capacità. È evidente che il funzionamento dello Stato democratico moderno è assai lontano dalla realizzazione dell'ideale, perché il consenso su cui esso si fonda è parziale e viziato dall'ideologia.

Le cause che impediscono ai rapporti tra cittadini e Stato di fondarsi su un consenso assolutamente generale e perfettamente spontaneo sono le stesse che impediscono allo Stato di garantire in modo compiuto l'efficacia di un ordinamento giuridico, perché la violenza, materiale e ideologica, è la negazione del consenso come lo è del diritto. Anche la realizzazione dell'ideale della sovranità popolare perciò, come quella dell'ideale della sovranità dello Stato, è subordinata al superamento della divisione dell'umanità in Stati sovrani e in classi nel quadro di una federazione mondiale.

Ma è proprio questa identità delle condizioni della realizzabilità degli ideali della sovranità dello Stato e della sovranità popolare che rende ragione dell'uso dell'unico termine « sovranità » in due accezioni apparentemente così diverse. Infatti, caduta la componente della violenza nei rapporti tra cittadini e tra Stato e cittadini, lo Stato si riduce all'ordinamento giuridico e l'ordinamento giuridico si risolve in un contratto liberamente consentito dal popolo come associazione di uomini uguali. L'ideale dello Stato sovrano si identifica così con l'ideale del popolo sovrano.

#### BIBLIOGRAFIA

- H. KRABBE, *De Moderne Staatsidee*, 's-Gravenhage, 1915 (Trad. inglese New York-Londra 1922).  
H. J. LASKI, *Authority in the Modern State*, New Haven, 1919.

- H. Kelsen, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts*, Tübinga, 1920.  
L. DUGUIT, *Souveraineté et liberté*, Parigi, 1922.  
H. Kelsen, *General Theory of Law and State*, Cambridge, Mass., 1945 (Trad. italiana Milano, 1952).  
J. MARITAIN, *Man and the State*, Chicago, 1951.  
F. A. Frhr. v. d. HEYDTE, *Die Geburtsstunde des souveränen Staates*, Regensburg, 1952.  
B. de JOUVENEL, *De la Souveraineté à la recherche du bien politique*, Parigi, 1955.  
W. J. STANKIEWICZ, ed., *In Defense of Sovereignty*, Londra e Toronto, 1969.  
G. CHIARELLI, voce *Sovranità* (Novissimo Digesto Italiano, vol. XVII), Torino, 1970.

## L'unità europea \*

LUCIO LEVI

*L'integrazione europea: ultima fase della crisi dello Stato nazionale e prima fase del suo superamento.*

La profonda trasformazione storica messa all'ordine del giorno dalla crisi dello Stato nazionale (1) consiste nella necessità e nella possibilità dell'allargamento delle dimensioni della comunità politica e nella creazione di un nuovo Stato su un'area pluristatale.

Una comunità politica è una comunità di destino solo se esprime compiutamente il processo storico, cioè solo se ha le dimensioni necessarie a controllare lo sviluppo economico e a garantire la difesa dei cittadini. Così gli Stati che non sanno adeguare la dimensione della comunità politica a quella dei problemi di politica economica, estera e militare che debbono affrontare perdono il ruolo di guida politica ed entrano in decadenza.

Ora, con la conclusione della seconda guerra mondiale, nell'Europa occidentale la decadenza delle sovranità nazionali ha spostato il problema della sicurezza dal livello dei singoli Stati in lotta tra loro al livello atlantico sotto il protettorato degli Stati Uniti. Il sistema difensivo europeo è integrato nella N.A.T.O. sotto il comando supremo americano.

Liberati dalla necessità di provvedere autonomamente alla propria difesa, gli Stati nazionali possono far convergere le rispettive ragioni di Stato.

(\*) Per gentile concessione della casa editrice La Nuova Italia pubblichiamo in anteprima questa voce del *Dizionario critico di storia contemporanea*.

(1) Ho analizzato il concetto di crisi dello Stato nazionale in « La crisi dello Stato nazionale e il problema dell'unificazione europea nell'epoca delle guerre mondiali », *Il Federalista*, 1975, pp. 4-34, di cui questo scritto costituisce il seguito.

Si tratta di un vero e proprio rovesciamento delle tendenze storiche del sistema europeo, il quale, a sua volta ha costituito la base di un grande cambiamento economico-sociale: la formazione di uno spazio europeo unificato di fatto, che, grazie alle sue dimensioni, favoriva lo sviluppo delle forze produttive.

Prima la cooperazione, poi l'integrazione europea sono così diventate l'indirizzo fondamentale della politica estera degli Stati dell'Europa occidentale. L'integrazione europea non è sospinta solo da incentivi economici, ma anche e soprattutto da una forza storica irresistibile, più forte della volontà di qualunque governo e di qualunque partito, la forza che si sprigiona dall'evoluzione del modo di produrre. Essa impone oggi in Europa a tutti i settori della vita sociale una dimensione molto più ampia di quella delle nazioni tradizionali. Si tratta dunque di un processo di cambiamento che si può accelerare o ritardare, non accettare o respingere.

È la manifestazione più sviluppata di una nuova fase storica di integrazione dell'attività umana, al di là delle barriere degli Stati, che ha dimensioni mondiali e che creerà le condizioni dell'unificazione federale del mondo.

Il suo fondamento politico consiste nell'impossibilità degli Stati di controllare separatamente la loro economia e di organizzare separatamente la loro difesa.

Stati che non sono più in grado di garantire da soli né la sicurezza né lo sviluppo economico ai loro cittadini, non sono più Stati nel vero senso della parola. E questo fatto rende anacronistici, e quindi superabili i loro confini. La fase della cooperazione e dell'integrazione europea ha caratteristiche ambigue: costituisce nello stesso tempo l'ultimo stadio della crisi dello Stato nazionale, il quale, per sopravvivere, è costretto a collaborare con i vicini, in modo da affrontare in comune i fondamentali problemi economici, politici e militari e il primo stadio del superamento dello Stato nazionale, perché tale collaborazione, creando progressivamente una società e un'economia europea, tende a distruggere la base delle sovranità nazionali esclusive.

Si può dunque definire l'integrazione europea come il processo nel corso del quale la società civile perde il suo carattere esclusivamente nazionale e acquisisce, accanto al carattere nazionale, un carattere europeo e tende cioè a diventare una società federale. In altri termini, è il processo di formazione di una nuova realtà popolare, l'unità pluralistica delle nazioni europee.

Da una parte la politica di cooperazione e di integrazione, ha prodotto le trasformazioni più positive avvenute nel dopoguerra in Europa. Essa si è mossa infatti nella direzione del supe-

ramento dei più gravi aspetti degenerativi della vita politica, economica e sociale che hanno caratterizzato la crisi dello Stato nazionale nel periodo delle guerre mondiali: l'imperialismo, il ristagno economico e il fascismo.

Con la fine dell'equilibrio europeo delle potenze, una guerra tra Francia e Germania è diventata inconcepibile, perché entrambi gli Stati sono inseriti nel sistema egemonico controllato dagli Stati Uniti e la politica mondiale dipende dall'equilibrio tra questo sistema egemonico e quello dominato dall'Unione Sovietica. Di conseguenza, la posizione subalterna assunta dagli Stati europei ha rappresentato anche il presupposto del crollo dei loro imperi coloniali.

Ma non basta. L'integrazione europea rappresenta un esempio per tutta l'umanità di un nuovo modo di organizzare le relazioni tra gli Stati, un'alternativa all'imperialismo e alla guerra, un metodo per avviare il superamento delle divisioni nazionali.

Inoltre l'integrazione europea ha fatto saltare le vecchie strutture economiche protezionistiche, autarchiche e corporative e, grazie alle dimensioni continentali del mercato, ha favorito il processo di concentrazione industriale e la modernizzazione dell'apparato produttivo, determinando in certi settori lo sviluppo di nuove forze produttive generate dalla rivoluzione scientifica (sviluppo della scienza, della tecnologia, dei mezzi di comunicazione e di trasporto, ecc.).

In definitiva, la nuova situazione internazionale, che ha indebolito le tensioni tra gli Stati europei e quindi le spinte all'accenramento, e che ha favorito lo sviluppo produttivo e l'espansione economica, ha contribuito al mantenimento della democrazia, la cui restaurazione in Europa occidentale fu in maggior misura il risultato dell'intervento degli alleati che dell'apporto autonomo delle forze della Resistenza.

D'altra parte però il fatto che l'integrazione europea non sia stata ancora stabilizzata dalla formazione di un governo europeo non garantisce che tali progressi siano acquisiti in modo permanente. Finché, con la fondazione di un governo europeo, non sarà varcata la soglia dell'irreversibilità del processo di integrazione, la ricaduta nel nazionalismo sarà sempre possibile (anche se non più nelle stesse forme del passato, a causa dell'eclisse delle sovranità nazionali) e così anche le nefaste conseguenze che lo hanno accompagnato: la crisi economica e sociale e il fascismo.

Delineate le caratteristiche fondamentali dell'integrazione europea, è ora il momento di cercare di periodizzare tale processo, distinguendo le principali tappe evolutive. A questo scopo ci serviremo della tripartizione proposta da Albertini, secondo la quale

la prima fase è caratterizzata dalla liberalizzazione degli scambi e dalla diffusione degli ideali europeistici; ciò che distingue la seconda fase è lo sviluppo dell'integrazione economica nel quadro istituzionale delle Comunità europee; la terza fase è caratterizzata dal problema dell'unificazione politica come mezzo per progredire nell'integrazione economica e per dar vita a una presenza autonoma dell'Europa nelle relazioni internazionali.

### *La fase della liberalizzazione degli scambi e la diffusione degli ideali europeistici.*

Le prime fasi del processo di integrazione europea si sono sviluppate nel clima internazionale della guerra fredda sotto la protezione e l'impulso del governo nord-americano, il quale favorì tale processo per sostenere il confronto con l'Unione Sovietica. Gli ingenti aiuti del piano Marshall che contribuirono in modo determinante alla ricostruzione post-bellica, erano stati attribuiti all'Europa nel suo insieme e non ai singoli Stati. L'O.E.C.E., l'organismo creato per la ripartizione degli aiuti, se da una parte diede un impulso alla liberalizzazione degli scambi, la premessa dell'integrazione europea, d'altra parte servì, a causa della sua struttura intergovernativa, che non limitava i poteri nazionali, alla ricostruzione degli Stati, cioè delle divisioni del passato. E se il passato non si è ripetuto con le sue guerre e la sua miseria, ciò non dipese dalla lungimiranza della classe politica europea, ma dal nuovo sistema internazionale che assegnava agli Stati nazionali un ruolo subalterno, che avrebbe impedito le avventure nazionalistiche e favorito la collaborazione europea.

Il quadro internazionale che ha fatto dell'integrazione europea lo strumento di una politica atlantica e anticomunista fa parte di quelle circostanze non scelte che nella storia condizionano sempre l'azione umana e che condizionavano le iniziative a favore dell'unità europea nel secondo dopoguerra.

Tuttavia l'unificazione europea fu sempre concepita dai federalisti e dagli europeisti come il solo mezzo per far riconquistare l'indipendenza all'Europa, per superare la divisione del mondo in blocchi e per aprire la strada all'unificazione del genere umano.

In quest'epoca gli ideali europeistici si diffondono nella classe politica ad eccezione dell'estrema sinistra.

Il Consiglio d'Europa, istituito contemporaneamente all'Alleanza atlantica (1949), fu il simbolo dell'aspirazione dell'Europa

occidentale a costituirsi in un'unità politica capace di vita autonoma tra le grandi potenze.

Tuttavia il fatto che il Consiglio d'Europa includesse la Gran Bretagna, una delle potenze vincitrici della guerra, che conservava ancora una relativa indipendenza, costituiva un ostacolo insormontabile all'affermazione di iniziative volte a creare un governo europeo.

#### *La fase economica dell'integrazione europea.*

Le prospettive cambiarono nel 1950, quando sotto la pressione della guerra fredda, gli Americani proposero la ricostruzione della Germania dell'Ovest e la sua integrazione nel blocco occidentale e il governo francese, accettando il progetto di Monnet, fece la controproposta della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (C.E.C.A.) e successivamente quella della Comunità Europea di difesa (C.E.D.).

Queste iniziative della Francia si fondavano sulla consapevolezza che la sola alternativa alla rinascita dello Stato tedesco e alla ricomparsa in Europa delle vecchie divisioni e dei vecchi conflitti era la subordinazione della industria carbossiderurgica e dell'esercito della Germania, i due principali fattori dai quali dipendeva la potenza tedesca, a qualche forma di controllo a livello europeo.

La cornice di tali iniziative era la cosiddetta « piccola Europa », cioè quel gruppo di sei paesi dell'Europa continentale, nei quali la crisi dello Stato nazionale si era manifestata nella forma più acuta e che quindi potevano essere la sede di ulteriori progressi sulla strada di una più stretta integrazione. Da una parte, con la C.E.C.A. furono create delle istituzioni capaci di controllare il processo di integrazione economica senza creare un governo europeo, le quali serviranno da modello per la C.E.E. D'altra parte, la C.E.D., fondandosi sull'illusione che fosse possibile creare un esercito europeo senza un governo europeo, aprì lo spazio a ulteriori sviluppi del processo di integrazione, in senso federale. In effetti il governo italiano, accettando una proposta di Spinelli, riuscì a ottenere che fosse affidato all'assemblea della C.E.C.A. il compito di elaborare la costituzione della Comunità politica europea (C.E.P.), la quale prevedeva l'elezione diretta di un parlamento europeo, con la conseguenza di determinare l'intervento del popolo nella costruzione dell'Europa e lo schieramento dei partiti a livello europeo, le condizioni essenziali del trasferimento dei poteri fondamentali dagli Stati all'Europa.

La battaglia per la C.E.D. fu perduta per pochi voti al Parlamento francese e con essa cadde la possibilità di scatenare il processo costituente della Federazione europea. Il successo fu pregiudicato dalla convergenza tra le forze tradizionalmente nazionalistiche e le sinistre. Queste ultime concepivano infatti la C.E.D. come un fattore di esasperazione della guerra fredda in senso anticomunista, mentre invece i movimenti europeistici e federalistici la sostennero, perché pensavano che la sua approvazione, aprendo la strada all'unificazione politica europea, avrebbe avviato il processo di superamento dei blocchi e l'emancipazione dell'Europa dall'imperialismo americano. D'altra parte, la caduta della C.E.D. non solo impedì tale processo, ma fu la premessa della ricostruzione della Germania occidentale come Stato indipendente e del suo riarmo.

Finché restò aperto il problema della ricostruzione della Germania, imposto dalla guerra fredda, rimase sul tappeto l'alternativa della creazione di un potere politico europeo, sull'esercito tedesco, il quale avrebbe potuto essere fondato solo se vi si fossero sottoposti anche gli altri Stati della « piccola Europa ». Di conseguenza, mentre la fase storica che si chiude con la caduta della C.E.D. avrebbe potuto concludersi con la nascita della Federazione europea, nel periodo successivo i governi nazionali, in collaborazione tra loro, sono stati in grado di controllare e di far progredire l'integrazione europea, senza che per molto tempo si aprisse di nuovo una possibilità di fondare la Federazione europea.

Il sistema degli Stati nazionali non aveva ancora esaurito tutte le possibilità di azione. La scelta politica che ispirò la costruzione della Comunità economica europea (1958) fu di far progredire l'integrazione europea sul terreno economico, cioè secondo la linea di minor resistenza, in modo da evitare il problema della cessione di una parte della sovranità a favore di organi supernazionali. Si trattava di una decisione che ha consentito agli Stati di prolungare la loro sopravvivenza ma a condizione di creare progressivamente una società e una economia europee, cioè a condizione di distruggere la loro base di potere, la sovranità nazionale esclusiva. Ciò significa che l'integrazione economica, contribuendo a far maturare la crisi degli Stati nazionali, avrebbe rinviato, ma non eliminato, il problema dell'unificazione politica.

La contraddizione di fondo, che comincia a profilarsi fin dall'inizio del processo di integrazione europea e che tende progressivamente ad aggravarsi ad ogni fase evolutiva di tale processo, risiede nell'estensione della dimensione supernazionale del processo produttivo, che tende a creare una unità europea di fatto, cui corrisponde la dimensione nazionale dei poteri politici.

Di modo che si viene creando una tensione sempre più forte tra i bisogni di cambiamento, che si accumulano in tutti i settori della società, e l'ostacolo che trovano nelle istituzioni politiche dello Stato nazionale con il loro accentramento, il loro autoritarismo e la loro impotenza nei confronti dei centri di potere politici ed economici internazionali cui sono subordinate.

### *I limiti delle istituzioni comunitarie.*

Le istituzioni comunitarie sono la sovrastruttura giuridica e politica del processo di integrazione europea, cui è assegnato il compito di gestire la transizione degli Stati dell'Europa occidentale dalla divisione all'unità. Non deve trarre in inganno il loro nome: il Parlamento europeo, non è un vero parlamento, perché ha solo poteri consultivi e si fonda sul suffragio indiretto; la Commissione esecutiva non è un vero governo, perché non ha, se non in casi marginali, un potere diretto sulle società nazionali, cioè sugli individui e sui gruppi economici e sociali, e non ha a sua disposizione né polizia né esercito per imporre la propria autorità; infine, siccome la struttura del sistema comunitario è organizzata in modo tale che la sostanza del potere rimane ai governi nazionali, la Corte di giustizia non ha un potere effettivo nei confronti degli Stati; così non può avere il ruolo che la Corte suprema svolge nelle federazioni e le sue sentenze sono limitate al ristretto campo di validità del diritto comunitario.

Se questi tre organi che sembrano prefigurare le istituzioni legislative, esecutive e giudiziarie di uno Stato, da una parte rivelano il proposito dei fondatori della Comunità di trasformarla in futuro in uno Stato, proposito confermato dall'art. 138 del trattato di Roma, che prevede l'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo, d'altra parte però il fatto che siano privi di poteri effettivi, perché la sostanza del potere della Comunità risiede in un quarto organo, il Consiglio dei ministri, che è la sede nella quale la convergenza tra le ragioni di Stato degli Stati europei si traduce in un'effettiva collaborazione, mostra la loro natura di organi di transizione nei quali prevalgono ancora nella fase attuale dell'integrazione europea i fattori della divisione su quelli dell'unità.

Anche se la soluzione di un numero crescente di problemi è stata trasferita dagli Stati agli organi della Comunità, e in settori ben delimitati (regolamenti comunitari) è avvenuta una vera delega di poteri all'autorità europea, le cui decisioni si impongono diret-

tamente ai soggetti, non ci troviamo di fronte a un trasferimento di sovranità, perché le decisioni politiche fondamentali continuano a essere prese dai governi nazionali attraverso il Consiglio dei ministri della Comunità.

Nelle associazioni tra Stati dotate di organi comuni ne esistono alcune (le federazioni), la cui coesione è garantita dal fatto che una parte della sovranità degli Stati membri è ceduta a un superiore centro di decisione politica in quei settori della politica estera ed economica, il cui controllo diviso, essendo incompatibile con l'unità politica, provoca anarchia internazionale e disordine economico. Ne esistono altre (le confederazioni), i cui organi centrali essendo privi di un'autorità propria e mantenendo l'assoluta indipendenza degli Stati associati, non rappresentano qualcosa di qualitativamente differente dalla somma degli enti politici componenti e pertanto sono costretti a subire la dinamica degli interessi degli Stati, senza poterla controllare, e a rispecchiare le contraddizioni che invece dovrebbero superare. Pertanto nel sistema confederale, dove gli Stati, non riconoscendo alcun potere superiore, mantengono la loro sovranità esclusiva, le spinte centrifughe, espresse dagli interessi particolaristici degli Stati, tendono a prevalere su quelle centripete espresse dagli organi confederali.

Le istituzioni comunitarie appartengono a questa seconda categoria.

Il principio politico sul quale si fonda la Comunità è la subordinazione dei suoi organi al potere degli Stati.

Il criterio-guida della condotta dei membri del Consiglio dei ministri, che è l'organo motore della Comunità, è la difesa degli interessi degli Stati che essi rappresentano. Il suo funzionamento è pertanto soggetto al diritto di veto dei singoli Stati. Ne consegue che le sole decisioni comuni alle quali è possibile giungere, e che abbiano quindi un'effettiva possibilità di essere eseguite, sono quelle prese all'unanimità, cioè giudicate accettabili da tutti.

Siccome il vincolo confederale non modifica la struttura dei rapporti tra gli Stati, una volontà politica unitaria si forma solo quando l'equilibrio politico spinge in questa direzione, ma non impedisce gravi conflitti e profonde divisioni in caso contrario. A questo proposito si possono ipotizzare tre situazioni tipiche.

In primo luogo, se esiste una completa convergenza di interessi tra gli Stati, è possibile giungere facilmente a decisioni comuni.

In secondo luogo, come avviene più spesso, se esistono divergenze, le decisioni non possono essere che compromessi tra interessi contrastanti. Questa situazione mette in evidenza che

il sistema comunitario, come qualsiasi sistema internazionale di Stati indipendenti, è regolato dai rapporti di forza materiale che si stabiliscono tra i singoli componenti e, data la diseguale distribuzione del potere politico tra gli Stati, l'integrazione politica della Comunità si fonda sull'egemonia politica e militare di uno o più Stati sugli altri. L'integrazione del sistema comunitario è stata garantita dal ruolo di élite esterna degli Stati Uniti, che in pratica hanno avviato l'integrazione europea, e dal ruolo di élite interna al sistema del direttorio franco-tedesco, nel quale la Francia ha una funzione di guida che dipende, tra l'altro, dal fatto che appartiene al « club atomico ».

In terzo luogo, se le posizioni degli Stati sono inconciliabili, cioè troppo lontane per permettere un compromesso, nessuna decisione è possibile. Se questa situazione tende a ripetersi, si apre la strada alla paralisi o addirittura alla dissoluzione della unione confederale. A causa delle esigenze contraddittorie (assicurare l'unità mantenendo l'assoluta sovranità degli Stati) che non è in grado di conciliare, la Comunità è quindi una formula politica estremamente instabile, condannata a dissolversi o a consolidarsi, trasformandosi in uno Stato, il quale tutelerà l'autonomia delle unità componenti solo se avrà una struttura federale.

In ogni caso le decisioni degli organi comunitari hanno più la natura di raccomandazioni che di leggi, perché tali organi da una parte non sono formati attraverso una lotta politica, alla quale partecipino direttamente le forze politiche che operano all'interno degli Stati con il consenso della popolazione, né d'altra parte hanno organi esecutivi dotati di un potere diretto sui cittadini. L'esecuzione delle decisioni prese dagli organi comuni è in realtà affidata agli Stati, i quali le rispettano solo se le giudicano convergenti con i loro interessi. In ultima istanza, il potere di decisione rimane nelle mani degli Stati. Per questo motivo qualsiasi decisione presa a livello confederale non ha carattere vincolante.

La Comunità non ha un governo democratico. I suoi organi emanano dai governi e dai parlamenti degli Stati. Il popolo è completamente escluso dalla scelta dei rappresentanti negli organi comunitari e dalla partecipazione alle decisioni che essi prendono. La partecipazione elettorale dei cittadini si ferma ai confini degli Stati. La Comunità deve quindi essere definita come un'associazione tra governi piuttosto che tra popoli, poiché i rapporti tra gli Stati rimangono limitati al livello di vertice della politica estera, la quale non è un mezzo di espressione della democrazia, ma del suo opposto, cioè delle esigenze di sicurezza e di potenza degli Stati. Se si può dire che esiste un governo della Comunità,

questo è il risultato dell'equilibrio nei rapporti di forza tra gli Stati che ne fanno parte. Per quanto riguarda le decisioni, questo « governo », può giungere solo a compromessi tra decisioni nazionali e interessi nazionali.

### *Valore e limiti del metodo di integrazione funzionalistico.*

La teoria funzionalistica, che sta alla base del metodo di integrazione avviato dalle Comunità europee, come quella federalistica, ha come obiettivo la realizzazione della pace e dell'ordine internazionale, ma, per raggiungere tale obiettivo, invece di proporre l'istituzione di un potere supranazionale in grado di regolare i conflitti tra gli Stati, punta sullo sviluppo graduale della cooperazione internazionale a cominciare dai settori che non sono suscettibili di provocare conflitti politici internazionali.

È nata dalla riflessione su due fenomeni organizzativi a livello internazionale: le istituzioni create alla fine del secolo scorso, come l'Unione Telegrafica internazionale (I.T.U.), istituita nel 1865, e l'Unione Postale Universale (U.P.U.), istituita nel 1874, e le numerose altre, fondate successivamente, relative alla proprietà letteraria e industriale, alla Croce rossa, e così via, e soprattutto gli organismi specializzati, creati durante le due guerre mondiali per coordinare nel modo più efficace lo sforzo bellico delle opposte coalizioni. Le prime erano dotate di competenze di carattere puramente tecnico, e quindi non limitavano nessuno dei poteri fondamentali dello Stato.

Le seconde disponevano di poteri più ampi nel campo economico e militare, ma li esercitavano nell'ambito delle direttive politiche prese dai governi nazionali e, cessato lo scopo per il quale erano state istituite, furono smantellate.

In definitiva, i sostenitori della teoria funzionalistica ritengono di poter superare gradualmente lo scoglio della sovranità nazionale nell'organizzazione dell'ordine internazionale, limitando la cooperazione tra gli Stati al terreno tecnico, che per sua natura non è suscettibile di creare i conflitti e le divisioni che si formano nel campo della politica, ed estendendo la rete delle relazioni internazionali su questo terreno. L'effetto di tale processo sarebbe lo svuotamento progressivo della sovranità degli Stati o almeno la graduale neutralizzazione della loro conflittualità e la limitazione della loro libertà di azione.

Il metodo funzionale, che originariamente non era stato concepito come un metodo adatto a far progredire le integrazioni regionali, fu applicato e adattato all'integrazione europea da Jean

Monnet, l'ideatore della prima Comunità europea, la C.E.C.A.

L'invenzione del metodo comunitario si innesta sul terreno della lunga esperienza, che Monnet aveva acquisito fin dalla prima guerra mondiale, del funzionamento delle istituzioni internazionali. La sua novità consiste nella creazione di istituzioni europee con il compito di realizzare non più soltanto delle vaghe forme di cooperazione internazionale (come l'O.E.C.E. o il Consiglio d'Europa), ma una vera e propria integrazione.

La teoria funzionalistica riflette un fenomeno nuovo nel campo della cooperazione tra gli Stati, la nascita di organizzazioni internazionali dotate di veri e propri apparati burocratici necessari a risolvere i problemi posti dalla sempre più stretta interdipendenza degli Stati.

Mentre in passato la collaborazione tra gli Stati si era espressa in termini istituzionali attraverso le confederazioni, le quali erano organi di carattere diplomatico, oggi, sotto la spinta della rivoluzione industriale, che ha determinato una crescente integrazione al di là delle frontiere degli Stati di numerosi aspetti della vita sociale, assistiamo a una proliferazione di organizzazioni internazionali specializzate dotate di complessi apparati burocratici con compiti simili a quelli che la pubblica amministrazione ha all'interno degli Stati.

Il funzionalismo non è che una variante della concezione tecnocratica della politica applicata alle relazioni internazionali. Il suo limite più grave consiste nella pretesa di risolvere con mezzi tecnici questioni di natura politica, di ridurre i problemi della convivenza politica ai bisogni funzionali di autoriproduzione della società.

La realtà politica è conflittuale e i valori che muovono le forze politiche sono contraddittori. Di conseguenza, le decisioni e le istituzioni politiche non sono mai neutrali. La politica è lotta per il potere e uso del potere. Questo significa, da una parte, oppressione e dominio di certe classi su altre ed egemonia e imperialismo di determinati Stati su altri e, d'altra parte, affermazione di certi valori a scapito di altri.

Ora, il modo in cui i funzionalisti si propongono di realizzare la pace e l'ordine internazionale è conservatore e inefficace perché pretende di raggiungere tali obiettivi mettendo tra parentesi la lotta tra le classi e tra le nazioni, che la trasformazione della struttura dei rapporti di potere costituiti e dell'ideologia che li giustifica inevitabilmente comporta.

La dimensione politica e quindi il carattere conflittuale del problema del mutamento della struttura delle relazioni internazionali è ineliminabile. La trasformazione delle relazioni interna-

zionali da rapporti fondati sulla forza in rapporti regolati dal diritto, la nascita di nuove forme di organizzazione politica, l'allargamento della dimensione della comunità politica, la limitazione della sovranità nazionale e il trasferimento di alcune competenze fondamentali dello Stato a un governo supernazionale, sono trasformazioni storiche così rilevanti che è illusorio possano avvenire quasi in modo clandestino senza la partecipazione delle forze politiche e sociali e dei popoli.

Il campo di validità della teoria funzionalistica è dunque limitato al funzionamento delle organizzazioni internazionali di tipo tecnico, che da tempo operano con buoni risultati.

Il metodo funzionalistico durante il periodo transitorio del Mercato comune ha garantito effettivi progressi sul terreno economico e ha avuto un indubbio significato di preparazione della unificazione politica, in quanto ha creato un tessuto di relazioni e di interessi tra gli individui, gli operatori economici, i gruppi politici e sociali (che non si limitano alle istituzioni comunitarie, ma che vanno ben oltre, assumendo il rilievo di un imponente fenomeno di integrazione delle economie e delle società), che diventa sempre più difficile disfare.

Ma è del tutto illusorio pensare che l'unificazione politica europea possa nascere in qualche modo per contagio o per travaso (ciò che Haas chiama *spill-over*) dal processo di integrazione economica, cioè come una conseguenza non prevista e non voluta di decisioni precedenti prese sul terreno economico, ma tali da mettere in moto un processo di integrazione che porti gradualmente alla formazione di nuove istituzioni politiche e di un nuovo centro di potere a livello europeo e determini un corrispondente svuotamento delle sovranità nazionali. Questa concezione del passaggio dall'integrazione economica a quella politica non è che una forma di marxismo volgare.

In sostanza, il metodo funzionalistico, in quanto permetteva di approfondire la collaborazione tra gli Stati europei, senza mettere in discussione la loro sovranità e, di conseguenza, senza modificare i rapporti di forza interni e internazionali esistenti, è stato accolto favorevolmente dai governi nazionali per il suo carattere conservatore.

Non è però corretto rappresentare l'integrazione europea come un processo di sviluppo graduale lungo una linea continua. Essa è il risultato di una serie di « rilanci » ogni volta che una fase del processo si era esaurita.

Ora, in occasione di questi rilanci emerge sempre il ruolo determinante dei governi nazionali, che viceversa nei periodi di stabilità del sistema rimane in ombra.

Tutte le volte che il processo di integrazione si trova di fronte a un problema riguardante la trasformazione dell'organizzazione politica europea come il passaggio dalla C.E.C.A. alla C.E.E., o l'allargamento della Comunità alla Gran Bretagna, appare in piena luce il primato della politica sui processi economici e dei poteri nazionali sulle istituzioni europee, tanto nel primo caso in cui si è raggiunto l'accordo tra gli Stati quanto nel secondo caso in cui tale accordo è mancato per due volte a causa del veto della Francia.

In sostanza, ogni qualvolta il processo di integrazione europea investe questioni giudicate di importanza vitale per gli Stati, l'interesse nazionale e la divisione politica dell'Europa si manifestano immancabilmente.

A maggior ragione, la creazione di un potere europeo non può essere concepita come il risultato di un processo graduale di integrazione guidato dalle forze economiche. I teorici federalisti, come Spinelli e Albertini, sulla base dell'esperienza della formazione degli Stati Uniti d'America, hanno messo in luce che il problema dell'unificazione politica europea ha carattere costituzionale. Esso non consiste nel rafforzare la cooperazione politica tra gli Stati, ma nel trasferire dei poteri sovrani nei settori della politica estera e militare e negli aspetti generali della politica economica e sociale dal piano nazionale al piano europeo. In quanto teoria del governo democratico supranazionale, il federalismo si fonda sul postulato che il carattere conflittuale della vita politica internazionale dipende dalla pluralità degli Stati in cui è diviso il genere umano. Di conseguenza non ci può essere vera pace senza la subordinazione degli Stati a un potere democratico, in grado di esprimere l'interesse dell'insieme degli Stati, cioè della loro unione federale. Le organizzazioni internazionali, come la Comunità europea, non essendo dotate di un potere autonomo rispetto a quello degli Stati che le hanno create, non costituiscono un'alternativa alla sovranità nazionale esclusiva, ma riflettono i rapporti egemonici e gli equilibri costituiti e non gli interessi e le aspirazioni della società europea e del popolo europeo.

I poteri che nel corso del processo di formazione del sistema federale europeo dovranno essere trasferiti dal livello nazionale al livello europeo, in tutti gli Stati moderni sono definiti sul piano costituzionale. Essi non possono che essere attribuiti o a ciascuno dei governi nazionali o a un governo europeo. Non esistono vie di mezzo. Di conseguenza, la transizione verso il sistema federale europeo presuppone una profonda crisi politica, una rottura sul

piano della continuità costituzionale e lo scatenamento, in forma più o meno aperta, di un processo costituente.

### *Le contraddizioni dell'integrazione economica.*

La scelta politica che sta alla base della Comunità europea è stata una scelta di tipo confederale, che ha mantenuto l'Europa divisa dal punto di vista politico. Di conseguenza, ogni volta che si crea un conflitto di interessi con gli Stati Uniti o con un'impresa multinazionale i rapporti di forza giocano a favore di questi centri di potere internazionali, i quali si confrontano con nove paesi e non con un'unità politica rappresentativa della società dell'economia europea e degli interessi del popolo e dei lavoratori europei. La struttura confederale dell'Europa ha privilegiato in definitiva certi interessi a spese dell'intera società, con il risultato di inasprire l'egemonia del capitale sul lavoro e di attivare l'imperialismo americano.

Ma il limite della Comunità non consiste soltanto nella mancanza di una volontà politica unitaria, capace di salvaguardare l'indipendenza dell'Europa, ma sta anche nel carattere non democratico della sua struttura. Se la Comunità ha aperto le frontiere alla circolazione delle merci, dei capitali e della manodopera, le ha mantenute per tutto ciò che riguarda la partecipazione elettorale del popolo, l'organizzazione dei suoi strumenti di lotta politica e sindacale e la sua rappresentanza politica nelle relazioni con il resto del mondo. Il popolo e i lavoratori restano dunque completamente esclusi dalle decisioni che si prendono a livello europeo.

Ora, se è innegabile che la concentrazione della produzione e la modernizzazione delle tecniche produttive, rese possibili dal Mercato comune, hanno permesso di elevare il tenore di vita degli Europei, è anche vero che questi miglioramenti hanno interessato soltanto coloro che sono stati coinvolti nella corrente dello sviluppo.

Gli stessi meccanismi che hanno favorito la crescita nei settori avanzati e nelle regioni più favorite hanno determinato la congestione urbana e industriale in poche aree sviluppate (dove l'insufficienza degli investimenti sociali e delle infrastrutture ha fatto esplodere nuovi gravi problemi, come quello della casa, dei trasporti, della sanità, dell'inquinamento, della degradazione dell'ambiente, ecc.), la emigrazione forzata di grandi masse di popo-



lazione, la decadenza economica di intere regioni anche nei settori tradizionalmente produttivi.

Tutto ciò dipende dal carattere liberistico del Mercato comune, il cui obiettivo era di eliminare tutti gli ostacoli alla libera concorrenza. Così le tradizionali distorsioni dello sviluppo capitalistico non solo non sono state eliminate, ma si sono aggravate. Questa contraddizione dipende dal fatto che l'integrazione economica ha permesso allo sviluppo produttivo di assumere una dimensione europea, e, per certi aspetti, mondiale, mentre gli strumenti di politica economica diretti a controllare tale sviluppo hanno conservato dimensioni nazionali. Ne è derivato un sostanziale indebolimento degli strumenti di controllo pubblico dello sviluppo economico, che è stato abbandonato al libero gioco delle forze del mercato europeo.

L'Europa capitalistica e tecnocratica del Mercato comune è un club di paesi ricchi. La sua struttura è fatta per favorire gli Stati più forti, le regioni più sviluppate, i gruppi privilegiati. Essa non ha fatto nulla per la libertà della Spagna e del Portogallo e non ha saputo evitare che la Grecia cadesse nelle mani dei colonnelli. Non ha saputo impedire l'emarginazione dei paesi e delle regioni con le strutture economiche più deboli. Non è stata in grado di evitare il dramma della povertà, della disoccupazione, dello sradicamento ai ceti sociali non privilegiati e ai lavoratori più sfruttati.

#### *La fase politica dell'integrazione europea.*

Lo sviluppo dell'integrazione europea è uno dei fattori che, accanto all'ingresso della Cina sulla scena politica mondiale, hanno maggiormente contribuito a mettere in crisi il sistema politico mondiale bipolare e la rigida disciplina degli Stati satelliti verso le due potenze-guida. Le crescenti tensioni in seno all'alleanza atlantica e l'aggravamento dell'anarchia internazionale hanno determinato il capovolgimento della strategia europea degli Stati Uniti. Mentre ai tempi della guerra fredda l'integrazione europea era concepita come un elemento indispensabile della politica atlantica e anticomunista degli Stati Uniti, con la distensione diventa un ostacolo al mantenimento dell'ordine internazionale e alla stabilità dell'alleanza atlantica. La sospensione della convertibilità del dollaro in oro, la sua svalutazione, le ondate della speculazione internazionale, che colpiscono ora questa, ora quella moneta europea, e lo stesso aumento del prezzo del petrolio, sono altrettanti fatti che tendono a scardinare il Mercato comune, a

indebolire la competitività dell'economia europea e, in definitiva, a scalzare le basi sulle quali si fonda il relativo rafforzamento dell'Europa.

D'altra parte, la politica estera dell'Unione Sovietica ha subito un'evoluzione parallela. Sebbene continui a opporsi a qualsiasi progetto di unificazione politica dell'Europa occidentale, che determinerebbe la formazione di una grande potenza ai propri confini e diventerebbe un pericoloso polo di attrazione per i propri satelliti dell'Europa orientale, l'Unione Sovietica oggi ha riconosciuto la Comunità, perché il suo sviluppo ha permesso di mettere in discussione l'egemonia americana e di portare in luce le tensioni e le contraddizioni che dividono il blocco occidentale.

Infine la Cina, da quando si è emancipata dall'egemonia dell'Unione Sovietica, ha rovesciato il proprio atteggiamento verso l'integrazione europea, di cui non si stanca di incoraggiare gli sviluppi nel campo politico e militare, ben sapendo che la propria ragion di Stato convergerebbe con quella della Federazione europea nella tendenza a rovesciare il predominio delle due superpotenze sul resto del mondo.

Il mutato atteggiamento delle grandi potenze verso l'integrazione europea è una conseguenza della crescente influenza internazionale della Comunità europea, che ha posto il problema di una distribuzione più equilibrata del potere politico nel mondo. Tuttavia, l'integrazione europea, non avendo finora trovato il suo sbocco politico, si è risolta in un rafforzamento degli Stati. Ne è derivato un inasprimento delle divergenze politiche tra i paesi dell'Europa occidentale, oltre che tra questi ultimi e gli Stati Uniti. Si tratta di difficoltà di natura strettamente politica, che non possono essere superate entro i limiti delle istituzioni comunitarie, le quali, fondandosi su strutture di tipo confederale e su procedure di decisione intergovernative, non sono in grado né di dominare i conflitti interni, né di affermare un'identità autonoma rispetto al resto del mondo. Di conseguenza, mentre la Cina dispone del potere di perseguire una politica indipendente, il processo di integrazione europea, pur modificando i rapporti di potere tra Europa e Stati Uniti, non ha finora portato alla creazione di un governo supernazionale in grado di rappresentare una reale alternativa né all'egemonia americana, né all'ordine europeo che due superpotenze si preparano a restaurare con l'accordo sulla sicurezza.

Il venir meno del ruolo motore degli Stati Uniti rispetto al processo di unificazione europea coincide con la crisi del metodo di integrazione funzionalistico.

Fino all'attuazione dell'unificazione doganale (1968), la politica comune si riduceva quasi esclusivamente a provvedimenti di carattere « negativo » relativi alle varie tappe della eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, dei capitali e della manodopera. Ma quando si è trattato di passare a provvedimenti di carattere positivo, cioè all'attuazione di politiche comuni nel campo regionale, sociale, energetico, monetario, ecc., si è fatta sentire la debolezza e l'inefficienza delle strutture comunitarie ed è apparso chiaro che senza progressi sul terreno politico, cioè senza il trasferimento dei poteri sovrani relativi a tali politiche a livello europeo, non è più possibile progredire nell'integrazione.

La crisi dell'integrazione europea dimostra non solo che i progressi sul piano economico non provocano progressi corrispondenti sul piano politico, ma anche che l'unificazione economica non può giungere a compimento senza un governo europeo.

Il ristagno sembra essere la premessa di un vero e proprio regresso dell'integrazione europea. Se ne possono già osservare alcuni segni allarmanti: ad esempio, il disordine monetario, che provoca una continua variazione dei cambi e impedisce l'unificazione monetaria; la conseguente paralisi del mercato agricolo, il quale è fondato su prezzi comuni fissati in unità di conto; il ripristino di discriminazioni sul terreno commerciale tra le merci dei paesi della Comunità (per esempio, la svalutazione del franco ha aumentato la competitività dei prodotti francesi), che lo smantellamento delle barriere doganali aveva eliminato; la richiesta della Gran Bretagna di rinegoziare le condizioni di adesione alla C.E.E. Il denominatore comune di questi fenomeni è la tendenza delle forze del nazionalismo a riprendere il sopravvento e dell'Europa a disgregarsi.

La limitazione della democrazia e dell'organizzazione dello Stato a livello nazionale, mentre si è formato un mercato europeo, impedisce al popolo di controllare lo sviluppo economico e di fare liberamente le sue scelte storiche nei confronti degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica. Senza un governo europeo non si può fare né una politica economica né una politica estera comune. Occorre dunque adeguare le strutture dello Stato alle forme sempre più ampie di integrazione economica e sociale supranazionale. Questo è il limite che deve essere superato per rendere effettiva la partecipazione di tutti alla gestione del potere, per restituire allo Stato il controllo delle sue funzioni essenziali, per arrestare la crisi del consenso e la degenerazione della vita politica, che si manifestano dovunque in Europa, e per portare sul solo terreno risolutivo, quello popolare, la lotta per l'unità e

l'autonomia di tutta l'Europa. Esso potrà essere superato con l'elezione a suffragio universale diretto del Parlamento europeo (il « vertice » dei capi di governo della C.E.E., svoltosi a Roma il 1°-2 dicembre 1975, ha deciso, sia pure con la riserva della Gran Bretagna e della Danimarca, che tale elezione si dovrà svolgere nel 1978), la sua trasformazione in assemblea costituente, cioè con la trasformazione in senso democratico e federale della Comunità europea, o accantonato con la regressione del Mercato comune in un'area atlantica di libero scambio, la degradazione dell'Europa a zona semi-coloniale degli Stati Uniti e l'estensione dei regimi autoritari, soprattutto nei paesi che hanno gli equilibri politici ed economici più fragili.

#### BIBLIOGRAFIA

- L. DEHIO, *Gleichgewicht oder Hegemonie*, 1948 (trad. ital. *Equilibrio o egemonia*, Brescia, 1954).
- A. SPINELLI, *Dagli Stati sovrani agli Stati Uniti d'Europa*, Firenze, 1950.
- J. MONNET, *Les Etats-Unis d'Europe ont commencé*, Parigi, 1955.
- A. SPINELLI, « Il modello costituzionale americano e i tentativi di unità europea », in *La nascita degli Stati Uniti d'America*, a cura di L. Bolis, Milano, 1957, pp. 209-25.
- C. CURCIO, *Europa, storia di un'idea*, Firenze, 1958, 2 voll.
- E. B. HAAS, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford, 1958.
- A. SPINELLI, *L'Europa non cade dal cielo*, Bologna, 1960.
- M. ALBERTINI, *L'integrazione europea e altri saggi*, Pavia, 1965.
- A. ETZIONI, *Political Unification*, 1965 (trad. ital. *Unificazione politica*, Milano, 1969).
- L. N. LINDBERG, S. A. SCHEINGOLD, *Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs, 1970.
- J. MEYNAUD, D. SIDJANSKI, *Les groupes de pression dans la Communauté européenne*, Bruxelles, 1971.
- M. E. DE BUSSY, H. DELORME, F. DE LA SERRE, « Approches théoriques de l'intégration européenne », *Revue française de science politique*, 1971, pp. 615-53.
- M. ALBERTINI, « Le problème monétaire et le problème politique européen », *Le Fédéraliste*, 1972, pp. 77-108.
- L. LEVI, *L'integrazione europea*, Torino, 1974.

## I fatti e le idee

### CRISI DELL'AUTOMOBILE E NUOVO MODELLO DI SVILUPPO

*La profonda crisi che ha colpito recentemente l'industria automobilistica ha dato occasione al rilancio del dibattito sul ruolo che quest'ultima deve svolgere nei paesi occidentali industrializzati. In Italia, in particolare, ove l'industria automobilistica in questo dopoguerra è stata uno dei settori «portanti» del processo di industrializzazione, la crisi dell'automobile ha rilanciato il dibattito su un «nuovo modello di sviluppo», qualitativamente diverso da quello fino ad oggi seguito.*

*Il problema può essere visto da due punti di vista differenti. Da un primo punto di vista il problema è stabilire se è possibile risolvere, con misure «ad hoc» per razionalizzare il settore, la crisi dell'automobile. Da un secondo e più generale punto di vista, il problema è stabilire se è possibile progettare una politica industriale in grado di garantire lo sviluppo economico e al tempo stesso in grado di privilegiare settori produttivi alternativi a quelli del trasporto privato.*

*Ora, considerando alcune caratteristiche peculiari della crisi del settore automobilistico, risulta innanzitutto possibile rilevare in tutti i paesi europei due fenomeni: 1) la competizione avviene sulla base dell'immissione sul mercato di modelli continuamente rinnovati; 2) ogni casa automobilistica tende a mantenere un certo margine di capacità produttiva inutilizzata allo scopo di conquistare eventuali punte di domanda.*

*Le conseguenze economiche di tale tipo di concorrenza sono evidenti: investimenti massicci che richiedono di essere ammortizzati in breve tempo; quindi risorse crescenti che vengono assorbiti da un settore produttivo che ha raggiunto la «maturità».*

*In alternativa a queste tendenze, è stato proposto che la produzione di automobili venga ridimensionata o almeno congelata agli attuali livelli; accanto a questo si chiede, come contropartita, un maggiore impegno nel settore dei trasporti pubblici, dei veicoli industriali e nei settori a tecnologia avanzata.*

*Queste proposte, dal punto di vista astratto, potrebbero essere adeguate. In effetti, in tutti i paesi occidentali il potere politico interviene nell'economia con strumenti legislativi allo scopo di regolare la concorrenza tra imprese e la produzione in genere, al fine di piegarla agli interessi della collettività. Una ristrutturazione del settore automobilistico secondo i dettati del potere pubblico si inquadra perfettamente nell'ambiente economico e politico occidentale.*

*Queste proposte, tuttavia, non tengono conto di un elemento e cioè della stretta interdipendenza che lega le scelte di politica industriale dei paesi occidentali e in particolare dei paesi europei. Facciamo riferimento alla situazione italiana e ipotizziamo pure che nel nostro paese esista la volontà di realizzare gli interventi sopra descritti per inquadrare lo sviluppo dell'industria in un più generale disegno di sviluppo civile. Risulta subito evidente che interventi del genere descritto, limitati alla sola Italia, sarebbero destinati ad essere immediatamente vanificati. E questo per le condizioni oggettive in cui si trova ad operare un'industria che ha dimensione europea e in cui si manifesta una accanita concorrenza del tipo che abbiamo visto, mentre gli strumenti per il controllo dell'economia e la regolazione della concorrenza esistono solo a livello dei singoli paesi europei. Se un paese europeo imponesse infatti ad una casa automobilistica di limitare la gamma dei modelli da immettere sul mercato e di destinare le risorse per investimenti in altri settori, questa verrebbe sopraffatta dalla concorrenza delle altre industrie automobilistiche. Si imporrebbe quindi la necessità di un ritorno alla situazione precedente in alternativa al ridimensionamento, eccessivamente costoso in termini di occupazione e di reddito, di un settore importante delle economie europee. È evidente infatti che solo in presenza di una politica dei trasporti europea, attuata nel quadro di una programmazione europea, si potrà attuare una ristrutturazione del settore dei trasporti a favore dei trasporti pubblici e dei veicoli industriali e una eventuale divisione del lavoro in questi settori tra i paesi europei.*

Queste osservazioni, valide per il controllo di qualsiasi settore industriale, possono essere generalizzate e riferite al problema complessivo dello sviluppo economico e sociale. Così deve intendersi il problema del « nuovo modello di sviluppo », cioè di uno sviluppo economico che privilegi sempre più la tutela dell'ambiente di lavoro e dell'ambiente naturale rispetto ai volumi di produzione che sono stati fino ad oggi assunti come indici di progresso di una moderna società industriale.

Per quanto riguarda il fine della tutela dell'ambiente naturale, ad una industria vengono richiesti investimenti crescenti in impianti industriali che non inquinino l'aria e l'acqua. Non solo, si richiede anche che dislocazioni di nuove attività produttive vengano sottoposte ad una politica di piano, in cui vengano tenuti presenti vincoli che fino ad oggi non sono stati presi in considerazione, quali la tutela del patrimonio artistico e paesaggistico.

Circa la tutela dell'ambiente di lavoro quello che si richiede ad un'industria è la soppressione della catena di montaggio o comunque del lavoro parcellizzato e disumanizzato come primo passo verso l'abolizione della figura dell'operaio e la sua trasformazione in tecnico con capacità decisionali.

Le realizzazioni fatte in questi campi, se si sono dimostrate perfettamente realizzabili dal punto di vista tecnico, hanno anche mostrato la necessità di enormi investimenti per la loro attuazione. È ragionevole attendersi quindi, all'interno del quadro italiano, l'assenza di progressi verso uno sviluppo industriale che tenga conto della « qualità della vita », se questo è destinato ad essere un indirizzo seguito solo dall'industria italiana, dati i costi richiesti.

Ancora una volta si dimostra quindi che il nuovo modello di sviluppo non può essere realizzato che a livello europeo. La riconversione industriale o si fa in Europa oppure non si fa e si fa a livello europeo solo nel quadro di una programmazione democratica europea attuata da un governo europeo e da un Parlamento europeo democraticamente eletto. Solo un Parlamento europeo, eletto direttamente dai cittadini europei avrebbe la legittimità costituzionale e la forza per attuare una legislazione valida su tutto il continente europeo che imponga investimenti che privilegino la tutela dell'ambiente naturale, dell'ambiente di lavoro, i trasporti pubblici, ripartendo gli oneri su tutte le industrie europee e non danneggiando quindi le reciproche capacità concorrenziali. D'altro lato solo un governo europeo, nel quadro di una programmazione europea, avrà la possibilità di controllare un'industria che ha dimensione europea e quindi potrà im-

porre limitati investimenti per l'espansione della capacità produttiva di un settore « maturo » e incentivare investimenti nei settori innovativi: aeronautica, elettronica, energia nucleare, ecc., con commesse pubbliche. Senza un governo europeo quindi i paesi europei divisi rimarrebbero vincolati alla produzione di un bene di consumo tecnologicamente maturo e che corrisponde ad una divisione internazionale del lavoro che si sta abbozzando a livello mondiale, che riserva agli U.S.A. la produzione di beni ad alto contenuto tecnologico e all'Europa la produzione di beni tradizionali. La conseguenza sarà il proseguimento della servitù politica e la dipendenza tecnologica degli Europei dagli U.S.A. A tutti gli Europei ed alle organizzazioni politiche democratiche del popolo europeo la responsabilità della scelta.

(giugno 1975)

d. m.

## ETNIE E POTERE IN EUROPA

La condizione di soffocante subordinazione in cui si trovano molti gruppi etnici è diventata sempre più grave in questi ultimi anni e ha determinato la diffusione di un sentimento di crescente opposizione al potere centrale degli Stati nazionali; anzi, dal « sentimento di opposizione » si è passati più volte alla resistenza armata, alla guerriglia urbana, ad azioni di insurrezione che hanno riproposto alle popolazioni delle zone interessate e, più in generale, all'opinione pubblica mondiale il problema della liberalizzazione e autogestione delle etnie.

La indicata condizione si verifica in varie parti del mondo, certamente nella maggior parte degli Stati nazionali; in certi casi, tuttavia, i gruppi etnici, pur conservando un minimo di identità, non riescono ad esprimersi in modo incisivo e in altri casi il logorio del tempo e la gendarmeria del governo centrale ha determinato la loro scomparsa politica.

L'Europa occidentale è la zona nella quale le etnie riescono maggiormente a conservare una coscienza di gruppo, a manifestare la propria esistenza e a reclamare nuove condizioni di potere che favoriscano la tutela diretta dei propri interessi. Inoltre, alcune etnie europee hanno realizzato di recente qualche iniziativa per la ricerca di una comune strategia di sopravvivenza o

di opposizione, per aiutarsi reciprocamente, per collegare le specifiche esperienze.

Comunque, anche nell'Europa occidentale, stante l'attuale organizzazione politica degli Stati, le prospettive dei gruppi etnici sono disperate, a motivo della supremazia del governo centrale che controlla la politica, l'economia, la cultura e che impone le proprie esigenze in modo apparentemente pacifico, quando è possibile, ovvero in modo repressivo, nella maggior parte dei casi.

Generalmente, il problema di cui trattasi viene « liquidato » qualificando esplicitamente o implicitamente i gruppi etnici, che mal sopportano la situazione in essere, come « minoranze » e, quindi, essenzialmente come un « coacervo » di nostalgici o, peggio, di facinorosi che, talvolta, giocano alla rivoluzione o alla guerra, magari perché vengono strumentalizzati da « spregiudicati estremisti ». Questo giudizio dei cosiddetti « benpensanti » non sempre è presentato nei termini su riportati, ma, a ben osservare, anche nel caso che si usino circonlocuzioni mistificatorie o espressioni e termini equivoci, il senso di molti commenti può sintetizzarsi nella opposizione a che le « minoranze » infastidiscano le « maggioranze » con i loro atti inconsulti.

Per esaminare realisticamente e con volontà di obiettività gli atteggiamenti di questi gruppi « minoritari » è necessario preliminarmente considerare che l'espressione usata per indicarli (minoranze etniche), non è esatta, anzi può affermarsi che è falsa. Tale espressione, infatti, sottintende l'esistenza di un rapporto numerico tra le minoranze e gruppi al potere, il quale in molti casi non corrisponde alla realtà (p. es. si consideri la situazione irlandese). Inoltre, il cosiddetto gruppo etnico contrapposto alle « minoranze », in effetti, è costituito da alcune piccole etnie che sono state in qualche modo « omogeneizzate » da una di esse, da quella, cioè, che ha assunto l'egemonia e che ha imposto le proprie regole (lingua, struttura del potere, modelli di vita, usi e costumi, ecc.). L'operazione di « omogeneizzazione politica » nella realtà degli Stati nazionali dell'ottocento e del novecento è avvenuta con la partecipazione interessata di gruppi sociali, anch'essi egemoni, cioè di grandi interessi economici e finanziari, ed ha avuto l'utile strumentazione della retorica nazionalistica.

Pertanto, quelle che vengono qualificate « minoranze etniche » sono in effetti i gruppi etnici che hanno saputo conservare una propria individualità nei confronti di altri gruppi etnici, ai quali gli eventi storici e i rapporti economici hanno attribuito una posizione egemone.

I gruppi etnici, che hanno resistito, rivendicano il ricono-

scimento della loro esistenza e ciò si scontra con gli interessi costituiti degli Stati nazionali, nei quali altri gruppi etnici hanno assunto una posizione egemone e la possibilità di esercitare un potere di prevaricazione politica e di sfruttamento economico.

I fatti dimostrano che la lotta dei gruppi etnici resistenti contro gli Stati nazionali è, di norma, disperata e tristemente sanguinosa, cioè testimonia un rapporto di forza e di potere ampiamente impari, tanto che è comprensibile l'atteggiamento di chi, pur partendo da posizioni di resistenza etnica, è contrario alle azioni violente, in quanto non le considera risolutive; a maggior ragione, si dimostrano contrari ai metodi cruenti di lotta, che in Europa sono sempre più frequenti, coloro che, comunque, sono contrari alla violenza, quale strumento di lotta politica.

In questi ultimi anni, taluni Stati nazionali europei hanno tentato di razionalizzare la propria struttura di potere e di procrastinare la propria esistenza concedendo deleghe, o decentrando la propria burocrazia, o riformando il sistema politico amministrativo con la realizzazione di autonomie locali, invero più formali che sostanziali.

In effetti, le risposte finora presentate dallo Stato nazionale per reagire alle sfide delle « etnie resistenti », che reclamano autonomie sostanziali, sono apparse decisamente inadeguate: spesso, neppure a breve termine, sono riuscite a soddisfare l'esigenza dei gruppi etnici ad avere una propria identità e a favorire il proprio sviluppo economico e sociale.

La circostanza che può soddisfare le indicate esigenze non può essere, peraltro, la realizzazione di un « separatismo » che consenta la formazione di anacronistiche repubblicette politicamente e territorialmente asfittiche, le quali avrebbero nella realtà internazionale, che è quella che più conta, una funzione politica simile a quella della repubblica di Andorra o della repubblica di San Marino.

Il progresso dei popoli e delle comunità rende sempre più necessario poter accedere ai centri mondiali del potere politico, attivare le ricerche che consentano lo sviluppo della scienza e della tecnica e l'utilizzazione concreta dei relativi risultati, attuare politiche economiche e commerciali che garantiscano il reperimento delle materie prime vitali, ottenere i vantaggi derivanti da progetti economici di ampio respiro spaziale e temporale coordinati a livello di continente, ecc. Orbene, tutto ciò sarebbe precluso alle eventuali repubblicette che riuscissero a nascere in seguito ad un improbabile o, meglio, impossibile distacco dagli attuali Stati nazionali europei.

Invero, per realizzare le prospettive dei resistenti etnici non appare opportuno passare attraverso operazioni pacifiche o violente di separazione per scissione. Non è realistico, in altri termini, presumere che lo Stato nazionale possa essere sconfitto sul piano interno da una delle sue etnie minoritarie, proprio perché ciò comporta un confronto impari. Il risultato massimo ottenibile da una tale strategia — come taluni esempi hanno dimostrato — è l'ottenimento di una maggiore autonomia formale.

È anche vero, tuttavia, che gli attuali Stati nazionali europei possono e devono essere sconfitti, conformemente all'interesse di un'ampia coalizione di forze politiche e sociali, oltretutto all'interesse delle etnie resistenti; ma, a tal fine occorre agire non sul piano interno, nel quale — si ripete — le etnie resistenti sono deboli rispetto a quelle egemoni, bensì sul piano internazionale nel quale ciascuno Stato nazionale dimostra sempre più la propria obsolescenza storica. Si vuole affermare, cioè, che il superamento delle gravi contraddizioni e deficienze dello Stato nazionale non si può attuare creando nuovi staterelli, anch'essi necessariamente inadeguati rispetto alle condizioni politiche del mondo moderno.

Pertanto, la sopravvivenza in condizioni di progresso e di sviluppo economico e sociale delle etnie europee passa attraverso una loro unificazione paritetica, che consenta, cioè, l'ottenimento dei benefici dell'ampia dimensione statutale, unitamente, però, alla autonomia sostanziale.

Per conseguire un tale risultato, «storicamente rivoluzionario», occorre realizzare l'unificazione politica dell'Europa su basi federali che per definizione implica la sostituzione del potere dei singoli Stati nazionali europei con due nuovi centri di potere: quello europeo (sovranazionale) che gestirebbe le materie di comune interesse di tutte le etnie presenti in Europa e, cioè, del Popolo europeo considerato nel suo complesso, ma articolato democraticamente e, quello di ciascuna delle Comunità locali (infra-nazionali) che dovrebbero gestire in modo sostanzialmente autonomo, originario, ed esclusivo, le materie di specifico interesse. È facile dimostrare, come anche in questa rivista è stato fatto più volte, che l'equilibrio dei poteri potrebbe ottenersi agevolmente per il tramite ad apposite soluzioni tecnico-giuridiche.

Il risultato di tale evento sarebbe costituito, oltretutto dalla eliminazione degli Stati nazionali europei, dalla affermazione del pluralismo, della partecipazione al potere, dell'autogestione, della democrazia sostanziale, da un lato e, dall'altro, dalla garanzia della rappresentanza degli interessi di tutte le etnie europee sul piano internazionale, dall'assistenza per lo sviluppo economico

e sociale e dallo sfruttamento dei vantaggi connessi con l'appartenenza ad un grande Stato di ampiezza continentale (lo Stato federale europeo).

(settembre 1975)

g. u.

## IL DOPO-FRANCO

Con la morte di Franco si apre un periodo di incertezza nella vita politica spagnola; un periodo che già molti definiscono di «transizione verso la libertà e la democrazia». Si può tentare di dare una valutazione più precisa delle chances dell'opposizione antifranchista prendendo in considerazione i fattori principali che hanno consentito a Franco di mantenere il potere per tutto il dopoguerra e gli ostacoli che ancora potrebbero impedire il processo di democratizzazione (1).

Le vicende internazionali hanno avuto un peso determinante sia per la nascita e il consolidamento del regime franchista, sia per la sua successiva, lenta evoluzione del dopoguerra. Il movimento falangista è sorto su imitazione del fascismo italiano e del nazismo tedesco, che hanno anche aiutato materialmente, ed in modo decisivo, Franco a conquistare il potere. Con la sconfitta del nazismo e del fascismo, alla fine della Seconda guerra mondiale, anche la Falange spagnola perse di importanza, nella bilancia interna del potere, e divennero sempre più determinanti ed influenti il clero e l'esercito.

Il regime di Franco sarebbe certamente finito, dopo l'isolamento in cui era caduta la Spagna in seguito alla sconfitta del fascismo europeo, se non avessero giocato alcuni decisivi fattori di stabilità e di conservazione. In politica interna ciò che più ha frenato la volontà di rinnovamento del popolo spagnolo e dei partiti democratici è stato il ricordo della guerra civile e dei suoi orrori, che nessuno è riuscito a dimenticare e nessuno vuole rivivere. Questo fatto ha costretto le opposizioni alla prudenza e ad evitare uno scontro frontale con il regime. In politica estera, l'isolamento della Spagna venne evitato grazie al benevolo atteggiamento degli Stati Uniti.

(1) Cfr. M. ALBERTINI, «L'Espagne, l'Europe et l'antifascisme», *Le Fédéraliste*, 1962, p. 3.

giamento dell'America che nel 1953 sottoscrisse un accordo militare con la Spagna e le aprì la via per l'adesione al Fondo monetario internazionale e all'O.E.C.E. — senza che le democrazie europee si opponessero a questa infelice convivenza in organismi comuni.

L'integrazione della Spagna nel contesto occidentale venne completata con l'apertura del mercato spagnolo agli investimenti internazionali e i sempre più stretti legami con l'Europa del Mercato comune. Nel corso degli ultimi quindici anni si è assistito ad un vero e proprio miracolo economico spagnolo — il tasso annuo di sviluppo ha superato il 6% — favorito dalla svalutazione della peseta nei confronti delle altre monete europee e dal mantenimento di bassi salari.

Questi mutamenti internazionali ed interni hanno però trasformato profondamente il regime franchista. Nello stesso governo spagnolo si manifestano tendenze favorevoli ad una maggiore liberalizzazione e apertura verso l'Europa. L'atteggiamento del clero è oggi decisamente favorevole al ritorno alla vita democratica; i sindacati e gli scioperi vengono ormai tollerati. Persino alcune frange dell'esercito manifestano volontà di cambiamento. La Spagna ha assunto ormai le vesti di uno Stato paternalistico, tollerante o minaccioso (come nel caso recente delle condanne a morte degli indipendentisti baschi), ma non più monoliticamente arroccato, come nel 1940, intorno alla figura mitica del Caudillo e del movimento della Falange.

La spinta verso la liberalizzazione della vita politica sembra ormai aver assunto un carattere di irreversibilità. La società civile spagnola aspira ormai apertamente a forme di vita meno soffocanti, in cui siano garantite le libertà fondamentali e la pluralità dei partiti. Si pone pertanto ai partiti democratici antifranchisti il compito di provvedere alla transizione dall'attuale sistema paternalistico ad un regime democratico.

Una condizione indispensabile per il successo del processo di transizione verso la democrazia è l'unità di tutti i partiti antifascisti, perché il problema è di natura costituente e come hanno dimostrato gli esempi dell'Italia e della Francia, subito dopo la fine della Seconda guerra mondiale, e quello greco più recentemente, solo l'intesa costituente di tutti i partiti democratici può consentire di liquidare senza traumi il vecchio regime (il Portogallo, dove questa unità non è stata raggiunta, dimostra — per converso — a quali pericoli si esponga la libertà appena conquistata, se si vuole iniziare il confronto fra i partiti prima che il quadro democratico sia consolidato).

Questa intesa — che oggi sembra essere stata trovata tra la Giunta democratica e la Piattaforma democratica, vale a dire fra tutti i partiti antifascisti spagnoli, dai monarchici ai comunisti — è tuttavia solo una condizione necessaria, ma non sufficiente. La politica estera americana, in questa fase della distensione internazionale, non incoraggerà certamente un nuovo trabusto istituzionale nel Mediterraneo, già abbastanza travagliato, che potrebbe mettere in discussione la leadership statunitense e la permanenza delle sue basi militari in Spagna. Nessun aiuto viene poi alla Spagna democratica, salvo le solite e generiche dichiarazioni di solidarietà, da parte delle forze democratiche europee, oggi debolissime perché divise in una Europa che ha essa stessa il problema della sopravvivenza, di fronte alle sfide della crisi politica ed economica internazionale.

Solo un'Europa politicamente unita potrebbe facilitare la transizione verso la democrazia e consolidarla definitivamente. Se i cittadini spagnoli verranno un giorno chiamati alle urne sembrerebbe ragionevole prevedere la formazione di un grande partito cattolico, che sfrutterebbe il consenso di larghi strati popolari legati da tradizione secolare alla Chiesa cattolica, e la formazione di partiti laici di minori dimensioni: liberali, socialisti e comunisti, e un consistente residuo di nostalgici franchisti. In sostanza si verrebbe a creare un grande partito cattolico centrista, destinato ad assumere in permanenza responsabilità di governo e intorno al quale ruoterebbero i partiti minori. Questo sistema di partiti consentirebbe certamente agli spagnoli di godere delle libertà formali, oggi loro negate, ma sotto il profilo del progresso sociale non sarebbe meno immobilista dell'attuale regime paternalistico. Agirebbero sempre incontrastate le grandi imprese multinazionali e continuerebbe la subordinazione della Spagna alle necessità della politica estera americana. Un più stretto legame con il Mercato comune faciliterebbe solo l'emigrazione di mano d'opera e di capitali verso le più ricche zone nord-europee. Inoltre, fino a che la vita politica spagnola si svolgerà entro l'orizzonte nazionale, continueranno ad alimentarsi le velleità delle più nostalgiche correnti di destra, che costituiranno pertanto un freno ad ogni politica di serio rinnovamento. Senza un legame con l'Europa, la situazione spagnola non sarebbe molto differente dall'attuale situazione italiana, in cui i partiti democratici perdono in continuazione il consenso degli elettori per non saper proporre, perché non sanno vedere l'Europa, una coraggiosa politica di riforme, che oggi non può essere più concepita nel contesto nazionale.

*I partiti democratici antifascisti spagnoli devono fin da ora fare una scelta europea — vale a dire, essere favorevoli alla elezione del Parlamento europeo e alla formazione di un governo europeo — se vogliono accelerare il processo di defascistizzazione della Spagna e garantire un avvenire di libertà e progresso per gli spagnoli. D'altro canto, gli altri europei devono essere consapevoli di essere altrettanto responsabili degli Spagnoli del destino della Spagna. Negli anni della Guerra civile, i regimi democratici europei si rifiutarono di aiutare adeguatamente le forze repubblicane per paura di favorire l'instaurazione di un regime comunista e così condannarono gli spagnoli a quarant'anni di dittatura. Oggi i paesi della Comunità europea si trovano di fronte ad un dilemma non meno drammatico: fare l'unità dell'Europa, fino a che la situazione internazionale ancora lo consente, o restare divisi e condannare se stessi e tutti i popoli del Mediterraneo al subordinamento assoluto alla potenza americana, al ritorno del nazionalismo ed al ristagno economico e sociale.*

(novembre 1975)

g. m.

## I problemi dell'azione

*Nella riunione di Strasburgo del 21-22 giugno 1975 il Comitato federale dell'U.E.F. ha deciso come regola di procedura di prendere posizione in tutte le sue riunioni sul rapporto scritto del Presidente, approvandolo, respingendolo o emendandolo. I rapporti del Presidente al Comitato federale — una volta approvati — diventano quindi prese di posizione ufficiali del Comitato stesso e costituiscono altrettante definizioni — nelle diverse congiunture politiche che fanno di volta in volta da orizzonte alla azione del Movimento — della linea strategica dell'U.E.F. Abbiamo pertanto deciso di pubblicare questi rapporti.*

*Nella riunione di Strasburgo e in quella successiva di Roma del 29-30 novembre 1975 il rapporto del Presidente è stato approvato senza emendamenti. Riproduciamo qui di seguito il testo dei due rapporti.*

### RAPPORTO AL COMITATO FEDERALE DEL 21-22 GIUGNO 1975

#### I

Il nostro compito è quello di eseguire le decisioni del Congresso di Bruxelles. Abbiamo deciso di batterci per rendere effettiva la decisione di tenere l'elezione europea entro il 1978, e se possibile anche prima; abbiamo adottato il testo di Hirsch sull'Unione europea. Abbiamo precisato con quali forme d'azione tentiamo di dirigere delle forze — e non solo le nostre — verso questi obiettivi. Ed abbiamo deciso di rafforzare a tutti i livelli, locale, regionale, nazionale ed europeo la nostra organizzazione



allo scopo di condurre nelle migliori condizioni possibili la nostra lotta in questi anni decisivi per la costruzione dell'Europa.

Questi obiettivi, queste forme d'azione, e il rafforzamento dell'U.E.F., costituiscono, nella situazione attuale, ciò che possiamo chiamare il nostro comune denominatore europeo. Vorrei spiegare, brevemente, che cosa intendo per comune denominatore europeo. In ciascuno dei nostri paesi, diverse sono le possibilità da sfruttare e diversi gli ostacoli da superare. Per ottenere dei risultati dobbiamo tenerne conto, cioè differenziare la nostra azione. Ma ciò comporta un grave pericolo: quello di perseguire dei risultati che, pur valendo in un paese, non valgono, o sono addirittura nocivi, negli altri paesi. È evidente che con azioni di questo genere noi non potremmo avanzare insieme verso gli stessi obiettivi europei. E non basta. In questo modo il successo ottenuto in un paese non sarebbe sommabile con i successi conseguiti negli altri paesi; e quindi non servirebbe per accrescere la forza dell'U.E.F., per fare dell'U.E.F. una forza europea. Noi dobbiamo dunque, ogni volta che cerchiamo di sfruttare una possibilità o di superare un ostacolo, che si presentano in un solo paese, tener presente non solo il quadro nazionale ma anche quello europeo; e tener presente in particolare che la nostra azione in un paese deve essere condotta in modo tale da far avanzare l'azione anche negli altri paesi. Ciò comporta proprio la costante ricerca del comune denominatore di tutte le nostre azioni, ricerca che costituisce pertanto, se non mi sbaglio, la prima regola per il rafforzamento dell'U.E.F.

## II

La posta in gioco è immensa, i termini della situazione sono chiari, gli anni a disposizione pochi. La costruzione dell'Europa è giunta al bivio tra lo sviluppo federale e quello confederale. È una questione di fatto, che si rispecchia con chiarezza nelle decisioni prese dai governi al vertice di Parigi. Istituendo il *Consiglio europeo* — un organo di cooperazione politica intergovernativa senza limitazione di competenze — i governi hanno fatto il primo passo verso una Unione di Stati senza un governo nel senso proprio del termine, cioè verso la Confederazione. D'altra parte, avviando la procedura per giungere all'elezione diretta del Parlamento europeo entro il 1978 e tenendo aperta la scelta sulla forma dell'Unione con la missione affidata al Primo ministro belga Tindemans, i governi hanno fatto nel contempo anche il primo passo verso una Unione di Stati fondata sul voto dei cittadini, cioè verso la Federazione.

La partita è dunque aperta, e si sta giocando proprio in questi anni. Sulla via della Confederazione l'ostacolo è costituito dalla Comunità, che voleva essere e può ancora essere, a patto che le forze politiche e sociali se ne occupino seriamente, un centro di transizione verso gli Stati Uniti d'Europa. Sulla via della Federazione l'ostacolo è costituito invece dalle difficili decisioni che ancora restano da prendere per giungere effettivamente alla elezione europea entro il 1978.

Ma vale la pena di affrontare queste difficoltà col massimo impegno perché con la elezione europea si possono ottenere due risultati di somma importanza: a) l'acquisizione del punto di non-ritorno per quanto riguarda lo sviluppo federale della Comunità (sarebbe praticamente impossibile, a meno di catastrofi non ancora prevedibili, revocare il diritto di voto agli Europei dopo averlo concesso, e altrettanto impossibile convocare regolarmente il popolo europeo alle urne e non istituire un governo europeo), b) la acquisizione del punto di collegamento tra evoluzione della situazione politica degli Stati della Comunità e integrazione dell'Europa.

La questione merita di essere chiarita. È evidente che la politica di ciascuno dei nostri paesi può diventare, in senso compiuto, una parte della politica europea solo con la Federazione europea, con la trasformazione degli Stati nazionali in Stati-membri della Federazione, e con il trasferimento della lotta politica e sociale dai quadri nazionali a quello europeo. Ma è anche evidente che il collegamento tra vita politica nazionale e vita politica europea comincerebbe già con la prima elezione europea. Sin dalla prima elezione europea ogni partito nazionale dovrebbe associarsi o allearsi con il partito ad esso più affine negli altri paesi della Comunità per presentarsi agli elettori europei come un partito europeo, cioè come un partito capace di esprimere un orientamento europeo e di esercitare un'influenza reale sulla vita dell'Europa. E ciò permetterebbe non solo di appoggiare la fase finale della costruzione dell'Europa su un embrione di vita politica europea, ma consentirebbe anche di avviare il processo di trasformazione della volontà politica che è indispensabile per affrontare i difficili problemi cui si trovano di fronte gli Stati e la Comunità.

## III

Tutta l'U.E.F. è ormai schierata sulle seguenti posizioni: lotta per rendere effettiva la decisione di tenere l'elezione europea entro il 1978, e, se possibile, anche prima; stretto collegamento tra la preparazione dell'elezione e i lavori per l'Unione europea

(che darebbero certamente un esito confederale se non potessero riposare sulla certezza dell'elezione europea); attenzione per quanto riguarda l'Unione europea, e dopo aver messo naturalmente in evidenza la necessità di un governo europeo responsabile di fronte ad un Parlamento europeo, più sulla procedura per realizzare l'Unione europea, che su disegni fatti a tavolino circa questa o quella forma dell'Unione. E ciò perché è assurdo, anche se per ora pochi se ne rendono conto, pensare che si possa realizzare una Unione europea (nel contesto dell'elezione europea) senza affidare il compito di elaborare la forma definitiva della Unione al Parlamento europeo.

Dopo il Congresso di Bruxelles sono intervenuti dei fatti nuovi di grande importanza: le elezioni portoghesi, che hanno messo in evidenza che il Portogallo ha bisogno dell'Europa per avviarsi decisamente su una via democratica, e la richiesta di adesione alla Comunità da parte della Grecia. Ma è impossibile pensare che la Comunità possa allargarsi ulteriormente ed esercitare le sue responsabilità verso le democrazie del Mediterraneo, con i loro problemi di sottosviluppo e di incertezza politica, senza una coesione molto più forte di quella attuale, e senza un embrione di vera e propria vita politica europea. Sono dunque le cose ad esercitare una ulteriore spinta verso la necessità di una tempestiva trasformazione democratica della Comunità.

L'altro fatto nuovo, che per la sua urgenza deve essere preso nella più seria considerazione, sta in una omissione, e precisamente nel fatto che il Consiglio dei ministri della Comunità non ha ancora preso in esame il Progetto di convenzione per la elezione diretta a suffragio universale del Parlamento europeo, né ha annunciato quando lo prenderà in esame. A questo riguardo occorre osservare che un ritardo ulteriore ed egualmente grave renderebbe impossibile l'elezione europea entro il 1978, perché ci vorrà del tempo per giungere ad un accordo in seno al Consiglio dei ministri della Comunità, e poi altro tempo per prendere a livello nazionale le decisioni di competenza degli Stati in materia di elezione europea.

Di fronte ad un pericolo così grave, che non pregiudicherebbe soltanto il lavoro per l'Unione europea, ma accentuerebbe la stessa crisi della Comunità, l'U.E.F. non può accontentarsi dell'opinione prevalente in alcuni ambienti europeistici secondo la quale non ci sarebbero rischi né di gravi ritardi, né di un arresto della procedura per giungere all'elezione europea. Il ricordo delle tristi vicende degli anni Sessanta, e dell'incapacità del Consiglio dei ministri della Comunità di prendere in esame il primo progetto di elezione elaborato proprio nel 1960 dal Parlamento

europeo sulla base di una eguale decisione formale dei governi (quella contenuta nei Trattati di Roma) è troppo ammonitore. L'U.E.F. deve agire. Valendoci di ogni relazione politica alla base e al vertice, e giovandoci dei rapporti che siamo riusciti a stabilire con le nostre azioni permanenti, dobbiamo far giungere da parte del maggior numero possibile di gruppi e di persone, ai nostri governi e al Consiglio europeo la formale richiesta del rispetto delle decisioni prese dal Vertice di Parigi in materia di elezione europea.

#### IV

Nel contesto delle nostre azioni abbiamo ottenuto successi in tutti i paesi che saranno illustrati dal rapporto del segretario generale, e che vanno esaminati nel modo più attento per le indicazioni operative che ci possono venire. Prima di procedere a questo esame l'U.E.F. deve naturalmente esprimere la più profonda gratitudine ai federalisti inglesi per il successo riportato nel referendum, successo che mostra d'altra parte come l'unificazione dell'Europa risolve efficacemente le sue difficoltà se si fa intervenire direttamente la popolazione.

Per quanto riguarda specificamente le azioni permanenti in corso — la petizione sottoscritta dai cittadini e l'appello sottoscritto dai gruppi organizzati — relativo all'Unione europea — io credo che il successo ottenuto a Parigi, e per il quale dobbiamo rivolgere la nostra più viva riconoscenza ai federalisti francesi — mostra che noi dovremmo unificare queste due azioni, e concepirle come un'unica campagna permanente rivolta sia ai singoli cittadini, sia ai gruppi. Potrà essere necessario, a seguito degli sviluppi della situazione, modificare i testi da sottoporre all'attenzione dei cittadini e dei gruppi, ma mi pare che la rispondenza che si trova sia presso i cittadini sia presso i gruppi, mostri che noi dobbiamo mantenere questa forma di azione almeno sino a che non sia raggiunto, con l'elezione europea, il punto di non ritorno sulla via dello sviluppo federale della Comunità.

Ciò vale per quanto riguarda la necessità di mantenere attiva una forma permanente di azione a livello europeo. Tuttavia questa azione permanente non deve farci dimenticare né la necessità di intervenire su situazioni particolari (come dobbiamo fare per l'elezione europea presso il Consiglio dei ministri della Comunità), né di intervenire, quando sia il caso anche con forze federaliste di tutti i paesi, in un paese dove sia possibile ottenere o un deciso rafforzamento dell'U.E.F. o un importante risultato politico.

Con questo orientamento, tenuto conto sia del successo degli

amici francesi con la petizione in luoghi pubblici, sia dell'importanza che avrebbe in Francia (il paese che ha proposto l'elezione europea e che più di ogni altro ha la possibilità di portarla a buon fine) una vigorosa mobilitazione dell'opinione pubblica, io ritengo che dovrebbe essere subito decisa e immediatamente studiata la possibilità di organizzare in autunno, con molti punti di raccolta di firme e col concorso dei federalisti di tutti i paesi, una nuova raccolta di firme per la petizione a Parigi.

L'ultima osservazione che credo di dover fare è che noi dobbiamo sin da ora sfruttare tutte le possibilità create dalle nostre azioni e dai nostri interventi per assicurare la presenza al Congresso di Bruxelles del maggior numero possibile di personalità politiche rappresentative.

## V

Al Congresso di Bruxelles abbiamo anche deciso di rafforzare la nostra organizzazione. Ho già detto che la prima regola per ottenere questo risultato sta nell'identificazione e nella realizzazione del nostro comune denominatore europeo. Naturalmente dobbiamo tener presente che un'organizzazione non si rafforza senza una politica di formazione dei quadri, una politica dell'informazione e una politica della cultura. E va da sé che questi tre compiti sono complementari. È dunque necessario esaminare: a) quali siano le possibilità attuali di creare un'informazione europea dell'U.E.F. che permetta a tutti i movimenti membri di conoscere l'attività comune; b) quali le possibilità attuali di organizzare dei seminari per esaminare il nostro pensiero politico e la nostra linea politica allo scopo di intraprendere una politica di formazione dei quadri; c) quali le possibilità di pubblicare in tutti i paesi sia dei volumi sul pensiero politico federalista dalle origini ai giorni nostri, sia dei brevi quaderni su problemi specifici del federalismo, dell'Europa e della lotta per l'Europa (l'esperienza italiana dimostra che dei modesti opuscoli di una ventina di pagine non pongono alcun problema finanziario perché vengono acquistati dai militanti e dai simpatizzanti).

Penso inoltre che per rafforzare l'U.E.F. ci voglia un buon metodo di lavoro negli organi direttivi. Non è nostro compito stabilire il metodo di lavoro dei gruppi locali, regionali e nazionali, perché noi siamo federalisti e crediamo nel valore della diversità. Ma è certamente nostro compito organizzare bene i lavori del Comitato federale. A questo proposito ci sono da fare due osservazioni. La prima è che noi non possiamo acquisire una conoscenza chiara dello sviluppo della costruzione dell'Europa,

della situazione europea dei nostri paesi e dei successi o delle difficoltà di ciascuno dei movimenti membri se non scambiando fra di noi le nostre informazioni e le nostre opinioni, facendo il punto tanto sullo stato dell'azione quanto sullo stato dell'organizzazione. Ne segue la necessità di articolare i lavori del Comitato federale, salvo che per questioni di dettaglio, soltanto su due punti: a) analisi della situazione politica e dell'azione; b) analisi dello stato dell'organizzazione. Senza di ciò le opinioni e le informazioni si presenterebbero in modo frammentario e non permetterebbero la formazione di un'esperienza comune. La seconda osservazione è che i nostri Comitati federali analizzano e discutono la situazione e l'azione, ma in generale non traducono queste analisi in forma scritta. Ne segue che queste analisi sono perdute, che la nostra esperienza comune non si accresce, che la nostra discussione non può approfittare dei precedenti. Vi propongo di conseguenza di esprimere il vostro parere su questo rapporto, di respingerlo, di accettarlo o di emendarlo, allo scopo di documentare, e di conservare per l'avvenire, i risultati dei nostri lavori.

Resta una questione. Dopo il Congresso di Bruxelles i grandi fatti della costruzione europea o delle responsabilità dell'Europa non sono stati fatti oggetto di prese di posizione da parte dell'U.E.F. Ciò è molto grave sia per la vita esterna che per la vita interna del Movimento. All'esterno ciò può dare l'impressione che l'U.E.F. non abbia niente da dire su questi fatti, e all'interno dell'U.E.F. questa mancanza di prese di posizione tende a spolitizzare i nostri gruppi. In realtà noi non pigliamo posizione solo perché non abbiamo la possibilità di riunire con la frequenza e la tempestività necessarie i nostri organi responsabili. Io penso tuttavia che dobbiamo studiare il problema e risolverlo perché l'U.E.F. non deve mancare di far sentire la sua voce in questi anni decisivi per l'Europa.

## RAPPORTO AL COMITATO FEDERALE DEL 29-30 NOVEMBRE 1975

### I

Signore e signori,

nell'ultima riunione del Comitato federale, avendo io presentato un rapporto per iscritto, fui invitato a redigerlo da allora

in poi in anticipo, per dar modo ai membri del Comitato di prenderne conoscenza prima della riunione. In pratica, questa volta non ho avuto la possibilità di accogliere questo invito a causa di una lunga malattia, che mi impedisce anche di essere tra voi. Ma, come vedrete, il fatto di aver completato la redazione di questo rapporto solo all'ultimo momento, mi ha permesso di sottoporre alla vostra attenzione dei fatti importanti, che confermano, se non mi sbaglio, l'utilità di certi orientamenti di politica e di azione; e si tratta proprio di fatti che non si troverebbero in questo rapporto se l'avessi terminato in tempo per spedirlo per posta. È per questa ragione, cioè per non correre il rischio di discutere un rapporto reso vecchio da fatti successivi, che vi prego di prendere in esame la convenienza di confermare la procedura seguita nell'ultima sessione del Comitato federale: presentazione del rapporto all'apertura dei lavori, il sabato; voto del rapporto la domenica, per dar tempo ai membri del Comitato non solo di sviluppare il dibattito, ma anche di leggere, con calma, il rapporto.

Ciò premesso, entro nel merito. Come quasi tutti constataano da molto tempo, la costruzione dell'Europa si trova in una situazione difficile e incerta. Per un verso, essa presenta segni abbastanza avanzati di regressione, che si manifestano soprattutto nella divergente politica degli Stati. Per l'altro verso, essa presenta grandi e forse decisive possibilità di progresso, che si manifestano con il rilancio dell'elezione europea e con lo sviluppo lento ma costante dei lavori per l'Unione europea. Siamo dunque di fronte ad una svolta, e ciò che manca ancora è una azione che consenta di gettare sul piatto buono della bilancia il peso delle forze favorevoli all'unità europea che, non bisogna dimenticarlo, costituiscono, come mostrano tutti i sondaggi d'opinione, l'enorme maggioranza dei cittadini nell'ambito dei Sei, e almeno la metà dei cittadini negli altri tre paesi.

In linea di principio, il problema è semplice. Quasi tutti coloro che sono favorevoli all'unità europea sono favorevoli anche all'elezione europea; e ciò consente, se si punta sull'elezione europea, di far leva su un'obiettivo condiviso dal maggior numero possibile di cittadini e di forze politiche e sociali. Sino ad ora l'opinione pubblica, i partiti, le forze sociali, e persino la stampa quotidiana, non si sono occupati molto dell'elezione europea. Ma sino ad ora partiti, forze sociali, giornali, e persino le stesse organizzazioni europeistiche ivi compresa la nostra, hanno preso posizione sia sull'elezione europea, sia su obiettivi, istituzionali o di « sostanza », che sono accettati volta a volta da una parte dei cittadini, e rifiutati da altri cittadini. Tutto ciò diven-

terà perfettamente normale quando ci sarà un governo europeo, e ci vorrà una maggioranza per sostenerlo ed una opposizione per criticarlo. Ma tutto ciò impedisce oggi di realizzare l'unità dei cittadini favorevoli all'unità europea sui punti che sono già largamente condivisi da tutti o quasi tutti. E, in pratica, ciò impedisce di gettare sul piatto buono della bilancia il peso dei cittadini e delle forze favorevoli all'unità europea. Da qui la necessità di una campagna per l'elezione europea, da condurre sino a quando la prima elezione europea non sarà un fatto acquisito.

Circa le caratteristiche di questa campagna bisogna tener presente che bisognerebbe ridurre a zero, praticamente al minimo, ogni elemento diverso dall'elezione europea, per non introdurre elementi di incertezza e di divisione, che renderebbero difficile o impossibile la partecipazione di alcuni cittadini e di alcune forze. Ne segue che la campagna dovrebbe essere condotta da appositi comitati — a livello europeo, nazionale e locale — sia per dar modo all'U.E.F. di prendere posizioni su problemi che non siano l'elezione europea, sia per far sì che la campagna sia soltanto, ed esclusivamente, la riunione di tutti coloro che sono favorevoli all'elezione europea, indipendentemente da ogni riferimento ai partiti politici, alle forze sociali e, in qualche misura, persino dalle stesse organizzazioni europeistiche. È un fatto che ci sono persone, probabilmente molte, disposte ad agire in favore dell'elezione europea, ma non a favore dell'U.E.F. e via dicendo.

L'orientamento politico e di azione che vi ho illustrato è stato discusso, ed approvato, nella riunione del Bureau exécutif che si è tenuta a Ginevra il 1° settembre. A seguito di quella riunione, è stato possibile fare, in alcuni paesi, alcuni esperimenti per verificare l'utilità di questo orientamento. Noi avevamo pensato che mettendo l'accento solo sull'elezione europea sarebbe stato più facile trovare persone disposte a collaborare, mezzi finanziari, possibilità di essere ascoltati sia dai partiti e dalle forze sociali, sia dalla stampa. Ed è proprio quanto è avvenuto. Sono questi i fatti verificatisi negli ultimi giorni e che meritano di essere presi in considerazione. L'operazione ha avuto un carattere europeo: sui maggiori quotidiani italiani e su alcuni quotidiani europei è uscita una pagina che vuole suggerire agli europei l'idea che sono in tanti, che sono una forza. In Italia, dove esistevano circostanze favorevoli, l'operazione è stata spinta a fondo, proprio a scopo sperimentale. I risultati sono stati, fino ad ora, i seguenti: dieci quotidiani italiani hanno pubblicato una pagina a pagamento, quarantadue gratuitamente; numerosi quotidiani e

alcuni settimanali dedicheranno articoli e servizi speciali al problema dell'elezione europea ed alla nostra manifestazione. Nel corso di questa operazione sono stati realizzati contatti, molto promettenti per il futuro, con i vertici della Confagricoltura, della Confindustria, dei sindacati, dei coltivatori diretti, ed altre associazioni. Circa i mezzi finanziari bisogna tener presente che da una ventina d'anni in Italia il M.F.E. non aveva ricevuto alcun aiuto finanziario da parte di terzi.

## II

Il fatto di mettere l'accento sull'elezione europea comporta, per l'U.E.F., l'approfondimento del suo significato e della sua portata. A me pare che l'essenziale stia in quanto segue.

Con l'elezione europea si può ottenere: a) il rafforzamento della volontà politica europea, cioè il rafforzamento immediato dell'azione della Comunità e della cooperazione politica in seno al Consiglio europeo, b) il collegamento, sinora inesistente, tra potere europeo e poteri nazionali, con la prospettiva della superiorità crescente del primo sui secondi, c) la certezza, venuta a mancare negli ultimi anni, di uno sviluppo federale della Comunità. Inoltre, come effetto derivato, una chiara idea del futuro nel presente, a correzione dell'attuale stato di incertezza.

A questo riguardo va osservato innanzitutto che non sarebbe possibile revocare il diritto di voto europeo dopo averlo concesso, né chiamare regolarmente alle urne i cittadini europei senza istituire un governo europeo. Sin dalla prima elezione europea con la formazione di questa prospettiva, e con il fatto concreto dell'inizio di una vita politica europea di base (schieramento europeo dei partiti, voto europeo, trasferimento nel quadro europeo della lotta politica e sociale), si creerebbe un solido retroterra di interessi per l'azione della Comunità e le decisioni del Consiglio europeo (rafforzamento della volontà politica europea), e si sposterebbe il campo di affermazione dei partiti dalle nazioni all'Europa, garantendo la supremazia del quadro europeo su quelli nazionali. Questo fatto presenta un interesse immediato per il fronte italiano della politica europea, e di riflesso per l'intero mondo occidentale, perché con la subordinazione di fatto della Italia all'Europa il P.C.I. non potrebbe in ogni caso sfruttare la sua posizione di forza in Italia per mutarne gli indirizzi fondamentali in materia di politica economica ed internazionale; e perché con l'inizio della vita politica europea il P.C.I. dovrebbe fare i conti con la sua situazione di partito minore sullo scacchiere

elettorale dell'Europa dei Nove, e quindi riformulare ex-novo la sua strategia.

L'elezione europea va anche considerata in relazione ai problemi politici ed economici che travagliano il mondo atlantico, l'Europa occidentale e l'Italia. A questo riguardo va osservato:

1. L'elezione europea, e il successivo sviluppo federale della Comunità, toglierebbero di mezzo i problemi che dipendono esclusivamente dalla sopravvivenza anacronistica delle sovranità nazionali nel contesto dell'integrazione. Esempi maggiori: fine del pericolo costituito dal peso del partito comunista nell'equilibrio italiano e francese dei partiti, fine della contraddizione tra mercato europeo e bilancia nazionale dei pagamenti (mantenuta artificialmente in vita dalla sovranità nazionale in materia monetaria).

2. L'elezione europea, e più a lungo termine lo sviluppo federale della Comunità, permetterebbero di affrontare con ben altra capacità, rispetto a quella attuale, i problemi politici ed economici del mondo occidentale che si trascinano da molto tempo senza trovare una soluzione. Sino ad ora si è tentato di risolverli senza tener presente che ciò che manca non sono le idee sulle soluzioni possibili, ma il potere di imporle; e quindi senza tener presente la necessità pregiudiziale di una modificazione globale della situazione di potere che può essere ottenuta solo in Europa occidentale sia perché nel quadro europeo ci sono immense risorse di potere inutilizzate a causa della divisione in Stati nazionali impotenti, sia perché la cooperazione tra l'Europa e l'America può ormai dare buoni risultati solo con un maggior potere contrattuale dell'Europa come una unità.

Va anche osservato che senza questa modificazione della situazione di potere non solo i maggiori problemi non troveranno una soluzione positiva, ma si aggraverà la crisi della classe dirigente, perché essa sarà tratta dalla gravità stessa dei problemi (in particolare quelli economici) ad affrontarli con i poteri attualmente disponibili senza rendersi conto che non sono sufficienti, e con i suoi scacchi a ripetizione estenderà la già grave crisi di sfiducia che induce molti al pessimismo sulle sorti della democrazia, del mercato libero, ed in genere del mondo occidentale e della sua civiltà.

Queste osservazioni non esauriscono il significato dell'elezione europea. C'è anche un significato storico, più difficile ovviamente da identificare, ma del quale tuttavia bisogna cominciare a parlare. L'elezione europea è la prima elezione sovranazionale della storia umana. Se si fa l'elezione europea si abbatte il muro

contro il quale si sono arrestate le successive ondate delle rivoluzioni liberale, democratica e socialista, e si immette finalmente il popolo nel cuore dei rapporti fra le nazioni, cioè nella vecchia cittadella della ragion di Stato, dei confronti di forza e dell'imperialismo, che coincide con il governo effettivo del mondo. Ciò non significa che con la prima elezione europea la ragion di Stato sarà sconfitta, e che fra le nazioni varranno finalmente, secondo il federalismo di Kant, rapporti legali invece che rapporti di forza; ma significa però che la lotta contro la ragion di Stato avrà un concreto inizio. Fino ad ora questa lotta non c'è mai stata, se non sul piano delle frasi, perché sinora il popolo è rimasto elettoralmente prigioniero degli Stati. La ragion di Stato ha governato indisturbata il mondo attraverso i potenti di tutti gli Stati, nessuno escluso, con le armi, gli eserciti, il fatto compiuto, il potere precostituito, sino a rendere una vana parola tutte le Internazionali dei partiti, ivi compresa quella socialista, che si riducono a riunioni di dirigenti senza nessuna possibilità per la base internazionale di farsi ascoltare. Sino ad ora i potenti di tutti gli Stati, volenti o nolenti, hanno così governato il mondo, subordinando per la forza stessa delle cose ogni valore politico o sociale al cosiddetto valore nazionale. È una legge ferrea: basta dover equilibrare una bilancia dei pagamenti per essere costretti a favorire i privilegiati del proprio paese a danno dei lavoratori degli altri paesi e di ogni altro uomo. Quando si dice che la Federazione europea aprirà la via alla Federazione mondiale si parla di queste cose, e il nocciolo di queste cose sta proprio nell'alternativa fra la partecipazione e la non partecipazione elettorale dei cittadini di tutti i paesi alla gestione dei rapporti internazionali. Solo in questo modo il disarmo cesserà di essere una utopia, e potrà diventare, a mano a mano che il principio federale estenderà la sua sfera di applicazione, una realtà.

### III

L'elezione, come si è visto, è il mezzo per buttare sul piatto buono della bilancia il peso dell'opinione pubblica europea. Ma noi dobbiamo anche tener conto del fatto che il primo ministro belga Tindemans terrà il rapporto di apertura al Congresso europeo di Bruxelles organizzato dal Movimento europeo, che diventa pertanto un fatto di grande importanza europea. In pratica, noi dobbiamo dunque acquisire un punto di vista efficace sull'Unione europea, senza con ciò compromettere la nostra campagna per l'elezione europea. Per contribuire alla formazione di questo punto di vista, ho pensato di sviluppare i punti che se-

guono, e che di fatto sono quelli che ho presentato a Tindemans in nome dell'U.E.F.

A titolo di premessa valgono le seguenti osservazioni.

1. Siamo vicini alla presentazione del rapporto sull'Unione. L'Unione è una necessità. Dopo la fine del periodo transitorio del Mercato comune si tratta in effetti di passare all'unificazione monetaria, economica e per ciò stesso politica. Ne segue che o si giunge ad un programma di costruzione dell'Unione accettabile, realizzabile ed efficace oppure non si arresta la fase attuale di disintegrazione della Comunità.

2. In pratica, non si può proporre la creazione immediata di un potere federale europeo. Bisogna dunque progettare di nuovo, come si fece per il Mercato comune, un periodo transitorio, cioè identificare un punto di partenza, delle fasi o tappe, un calendario ecc.

3. Allo stato dei fatti i più pensano che il punto di partenza e le fasi di sviluppo debbano trovarsi nel contesto dell'esecutivo. Alla base di questo pensiero c'è un'esigenza giusta, quella che riguarda la necessità di prendere decisioni europee veramente efficaci per dare finalmente l'avvio a scelte politiche europee pari alla gravità dei problemi sul tappeto. Ma se, guidati da questa giusta esigenza, si pensa di rafforzare ciò che c'è (Consiglio europeo, Consiglio dei ministri e Commissione), e di progettare una evoluzione nel preteso territorio che si troverebbe tra la situazione di oggi e quella di un vero e proprio governo federale, non si modificano i termini di ciò che fa marciare qualunque esecutivo, il processo di formazione della volontà politica, e non si giunge ad identificare né un punto di partenza, né delle tappe intermedie, che siano credibili ed efficaci.

4. Probabilmente l'unico contesto che permette di identificare un punto di partenza, e delle fasi di sviluppo (che possono tradursi in tappe intermedie di un programma) è quello dell'elezione europea. La certezza dell'elezione, l'elezione, e la ripetizione dell'elezione costituirebbero in effetti dei gradi di sviluppo e rafforzamento del processo di formazione di una volontà politica europea. Questi rafforzamenti potrebbero attribuire un significato anche a piccoli miglioramenti dell'attuale esecutivo tricefalo, che altrimenti riposerebbero sul vuoto.

5. È con questo orientamento che ho redatto il documento che segue. Non ritengo affatto, naturalmente, di aver scoperto quale sia la via da percorrere. Tuttavia spero che l'U.E.F. possa dare in questo modo, due contributi specifici: a) indirizzare il dibattito verso l'idea che si tratta di identificare un punto di par-

tenza e delle fasi transitorie anche per quanto riguarda l'Unione, b) collaborare al dibattito per stabilire quali debbano essere questo punto di partenza e queste fasi mediante proposte concrete, per portare la discussione e la critica sul piano concreto.

6. A partire dalla presentazione del rapporto Tindemans, e fino a che non sarà risolto (o eliminato dalla disintegrazione del Mercato comune) il problema dell'Unione resterà sul tappeto. Avere idee chiare al riguardo è dunque una necessità politica. Come si giunse ad avere idee chiare all'inizio di ciascuno dei cicli già trascorsi dell'unificazione europea, così si tratta di giungere ad avere idee chiare anche oggi, per avviare un nuovo ciclo, che essendo in relazione con i problemi della moneta, dell'unione economica e del potere dovrebbe essere quello finale.

A titolo di primi orientamenti valgono le seguenti osservazioni, che sono quelle effettivamente presentate a Tindemans.

1. Da alcuni anni la costruzione dell'Europa registra più scacchi che successi. A causa di ciò lo scetticismo, già forte per sé stesso quando si tratta dell'Europa, guadagna terreno e rischia di diventare invincibile. Bisogna dunque evitare nuovi scacchi e fare il possibile per ottenere dei successi, anche per quanto riguarda l'Unione. D'altra parte, dopo aver evocato lo scetticismo, bisogna pur ricordare che l'Europa ha ritrovato sé stessa solo di fronte a gravi difficoltà, e che sinora ha potuto superarle solo promuovendo gradi più avanzati di unità.

2. Il terreno sul quale l'unità europea si sta disgregando è quello economico-monetario, che attualmente comanda l'evoluzione politica e sociale degli Stati e determina una alternativa senza scappatoie: o la ripresa dell'unificazione monetaria per fronteggiare la crisi con scelte e mezzi europei, o politiche nazionali sempre più divergenti, e quindi incompatibili, in ultima istanza, con l'unità doganale e quella agricola.

3. Il fatto che la questione decisiva sia quella economico-monetaria non implica affatto la necessità di affrontarla separatamente e prima di ogni altra questione. Bisogna invece ricordare che questo metodo ha fatto cattiva prova, e tener presente che le difficoltà sono politiche, non tecniche. Ci sono diverse vie per l'unificazione monetaria, ma in ogni caso si tratta di giungere ad una decisione di per sé sempre possibile a patto di disporre della capacità politica di controllarne le conseguenze: la decisione di proclamare la convertibilità permanente delle monete nazionali, o meglio la loro sostituzione con una moneta europea, sulla base della parità accertata e convenuta al momento della decisione. Attualmente una capacità di questo genere manca, e non si può

ragionevolmente sperare di promuoverla senza l'elezione diretta del Parlamento europeo. A questo riguardo, e retrospettivamente, conviene osservare che la volontà politica europea è diventata insufficiente proprio alla fine del periodo transitorio del Mercato comune, quando si trattava ormai di avanzare sulla via dell'unificazione economica e monetaria, che richiede però decisioni praticamente impossibili da prendere senza il concorso pieno e diretto delle forze politiche e sociali, cioè senza il voto europeo.

4. Una prima conclusione dunque è la seguente: per mettere in moto l'Unione (o rimettere in moto l'unificazione, il che è lo stesso), bisogna fare l'elezione europea il più presto possibile, e riprendere il lavoro per l'unificazione monetaria. Altre conclusioni si possono forse trarre proprio tenendo presente l'elezione europea. Essa fornisce il solo punto di vista che consente di gettare uno sguardo sullo sviluppo possibile dell'Unione perché permette di prevedere tre diverse modificazioni della situazione di potere degli Stati e della Comunità: a) quella derivante dalla certezza dell'elezione europea, b) quella derivante dalla prima elezione europea, c) quella derivante dalla seconda elezione europea. A queste tre modificazioni si potrebbero far corrispondere tre fasi di sviluppo dell'Unione.

5. Circa la prima fase, si deve osservare che la certezza dell'elezione europea obbligherebbe i partiti a formulare programmi europei e fornirebbe un punto di riferimento europeo per le aspettative delle forze sociali. In concreto, ciò significa la formazione di una volontà politica europea di carattere globale, che pur non traducendosi ancora in un potere giuridicamente definito, eserciterebbe tuttavia una influenza importante sulle decisioni europee. Sarebbe dunque lecito aspettarsi un potenziamento dei centri europei di decisione già esistenti (Comunità e vertici, ormai Consiglio europeo), che negli ultimi anni non hanno dato buoni risultati non perché non sarebbero tecnicamente adatti a prendere decisioni europee, ma perché manca la base per la formazione di una volontà europea adeguata ai problemi da affrontare.

Circa la seconda fase si deve osservare che la prima elezione europea darebbe luogo al primo collegamento tra i programmi europei dei partiti e la volontà dei cittadini, alla formazione nel Parlamento europeo di una maggioranza e di una minoranza, all'aspettativa generale di una politica europea e di una opposizione europea, (come a quella della seconda elezione e via dicendo). Ciò equivale a dire che la prima elezione europea genererebbe la tendenza verso la messa in atto di questa politica e di questa opposizione, e perciò stesso la tendenza verso la creazione, ad opera del Parlamento europeo, di un primo governo europeo.



Circa la terza fase si deve osservare che con la seconda elezione europea si avrebbe il primo assestamento europeo dei partiti e dei loro collegamenti con la base sociale europea, e quindi la possibilità di modellare le prime linee definitive dell'Unione sulla base di una realtà europea già ben formata e pienamente capace di partecipazione, eliminando il difetto, altrimenti inevitabile, di un'Unione « octroyée » dalla classe dirigente ai cittadini, cioè fatta dal vertice senza la partecipazione della base.

6. Circa il contenuto concreto, sia in termini di politiche da perfezionare, promuovere ed attuare, sia in termini di perfezionamenti tecnici della Comunità senza modifiche dei Trattati, sia in termini del Trattato finale che dovrebbe coronare l'opera, l'U.E.F. non ritiene di formulare pareri perché trova eccellenti quelli formulati dal Parlamento europeo, dalla Commissione e dal Movimento europeo. Ritiene tuttavia utile sottolineare il suggerimento di elaborare una « Carta dei diritti dei cittadini della Comunità europea » che faccia chiaro riferimento non solo ai diritti classici dei cittadini, ma anche ai nuovi diritti da assicurare promuovendo la pace nel mondo, la salvaguardia del territorio e dell'ambiente umano, e l'autonomia dei piccoli gruppi nei quali si svolge la vita quotidiana.

Con questo orientamento il primo atto ufficiale dell'Unione potrebbe corrispondere con: a) l'annuncio della data dell'elezione europea, b) la decisione di invitare il Parlamento europeo e la Commissione ad elaborare, d'intesa con il Consiglio dei ministri, una dichiarazione di intenzioni in vista della futura Carta europea dei diritti dei cittadini e dei gruppi, nonché i programmi di lavoro per le tre fasi sopra descritte.

7. Venticinque anni fa, si sarebbe potuto perdere tutto senza una grande scelta europea. Nel suo Memorandum del 3 maggio 1950 Jean Monnet scriveva: « Da qualunque parte ci si volga, non si incontrano che delle impasses... Da una situazione simile non c'è che una via di uscita: una azione concreta e risoluta su un punto limitato ma decisivo, che introduca su questo punto un cambiamento fondamentale e modifichi progressivamente i termini stessi dell'insieme dei problemi ». Anche oggi senza una nuova, grande scelta europea si potrebbe perdere tutto. « Da qualunque parte ci si volga, non si incontrano che delle impasses ». Bisogna dunque ancora, seguendo l'ammaestramento esemplare di Jean Monnet, decidersi a condurre « un'azione concreta e risoluta su un punto limitato ma decisivo ». Questo punto, secondo l'U.E.F., è l'elezione europea.

## I libri

ENRICO BERLINGUER, SANTIAGO CARRILLO, *Una Spagna libera in un'Europa democratica*, Editori Riuniti, Roma, 1975, pp. 65.

Il volume comprende i discorsi pronunciati dal Segretario generale del P.C.I. Enrico Berlinguer e dal Segretario generale del P.C. spagnolo Santiago Carrillo in occasione della manifestazione antifranchista svoltasi a Livorno nel luglio scorso.

L'analisi sviluppata dai due uomini politici risente dell'occasione per cui è stata composta; una manifestazione pubblica, di massa, non è l'occasione migliore per un approfondimento teorico o per una analisi che puntualizzi le posizioni politiche dell'oratore.

Ciò tuttavia non basta a spiegare perché nessuno dei due oratori abbia affrontato a fondo il problema delle « cause internazionali » della dittatura spagnola. Il problema è tanto importante che è stato scelto come titolo del volume: « una Spagna libera in un'Europa democratica », ma nessuno degli oratori ha spiegato con chiarezza cosa significhi questa affermazione. Berlinguer si è limitato ad una frase generica e in ultima analisi ambigua: « la riconquista della democrazia in Spagna, lo sviluppo democratico in Italia, possono assicurare all'Europa occidentale... nuovo slancio nella soluzione dei problemi con i quali è chiamata a confrontarsi, in una prospettiva di libertà di democrazia, di progresso e di pace ». Altrettanto vale per il discorso di Carrillo.

Il fatto è che le posizioni tenute da Berlinguer e Carrillo a Livorno rappresentano una conferma della situazione delicata in cui si trovano oggi il partito comunista italiano e spagnolo.

In entrambi i casi stiamo assistendo ad una profonda trasformazione, cioè al tentativo di questi due partiti di ottenere



una più ampia autonomia d'azione nei confronti del partito comunista sovietico e di assumere la fisionomia di partiti popolari e democratici in grado di svolgere un ruolo di primo piano e di assumere responsabilità di governo nell'ambito di sistemi politici a democrazia rappresentativa.

Questa evoluzione è stata agevolata e incentivata dalla natura dei problemi che si pongono alla classe politica dei due paesi. Per la Spagna, il passaggio dal franchismo alla democrazia è un'operazione di carattere costituzionale che richiede l'impegno unitario di tutte le forze democratiche. Per l'Italia, la crisi in cui versano il paese e le istituzioni repubblicane risulta tanto grave che solo una fase politica con natura costituente potrebbe offrire una soluzione ad essa. In entrambi i paesi i partiti comunisti hanno dovuto porsi il problema di partecipare alla gestione del potere, nella coscienza che solo il concorso di tutte le forze politiche può permettere la mobilitazione delle energie necessarie a superare i problemi sul tappeto.

Elemento cruciale perché questo coraggioso tentativo riesca è la scelta europea, non a caso compiuta dal partito comunista italiano e spagnolo e rifiutata dallo stalinista Cunhal e da Marchais. La nascita di un polo europeo autonomo spezzerebbe l'equilibrio bipolare che ancora oggi regge i rapporti internazionali e che, riflettendosi sugli equilibri interni dei sistemi politici nazionali, rappresenta l'ostacolo principale alla partecipazione al governo dei partiti comunisti nell'area occidentale.

Se questa è la scelta che è stata compiuta dal P.C.I. e dal P.C. spagnolo, va posto tuttavia in luce che essa non ha la possibilità di esprimersi compiutamente fino a quando l'Europa sarà solo un'opzione e non una realtà politica. È evidente che, fino a quando l'Europa non sarà una realtà politica, i partiti comunisti europei continueranno ad essere tenuti a rispettare la leadership di Mosca, anche se potranno fruire di un certo grado di autonomia. Fino a quando l'equilibrio internazionale sarà bipolare, i partiti europei potranno scegliere soltanto fra la subordinazione agli Stati Uniti o all'Unione Sovietica; in questo quadro, non si vede come potrebbe (e perché dovrebbe) un partito comunista optare per la leadership statunitense.

In questa fase storica si comprende pertanto come i dirigenti comunisti parlino sempre più spesso di « Europa democratica » e possano giungere ad accettare il principio dell'elezione europea, ma debbano mantenersi prudenti quando precisano le implicazioni della propria opzione europea, per non suscitare reazioni nette da parte dei dirigenti sovietici ancora autorevoli agli occhi della base del partito e comunque alleati oggi indispensabili.

Il fatto essenziale che questo volume conferma è la disponibilità dei partiti comunisti italiano e spagnolo ad impegnarsi, nei limiti ad essi possibili, nella lotta per la democrazia europea.

Spetta a tutte le forze democratiche far sì che questi fermenti nel P.C.I. e nel P.C. spagnolo non muoiano, soffocati dalla reazione stalinista. Lo strumento è l'elezione europea, che cancellerebbe dal quadro politico europeo ogni disegno stalinista ed eversivo.

d. v.

MARIO ALBERTINI, ALBERTO MAJOCCHI, GUIDO MONTANI, DOMENICO MORO, DARIO VELO, *Monnaie européenne et Etat fédéral*, Edition Fédérop, Lyon, 1975, pp. 199.

Sono raccolti in questo volume — che inaugura la collana di testi federalisti delle Edizioni Fédérop di Lione — una serie di saggi già noti ai lettori dell'edizione francese di questa Rivista, presentati con una introduzione di B. Barthalay. Il saggio iniziale dell'antologia (Albertini, *Le problème monétaire et le problème politique européen*) mette in evidenza gli aspetti politici dell'unificazione monetaria, prendendo lo spunto dalla classica analisi di Robbins che imputa il manifestarsi di problemi di bilancia dei pagamenti all'esistenza di Stati indipendenti e sovrani. Nei due saggi di Velo (*La crise du système monétaire international et le problème de la monnaie européenne* e *Le marché européen des capitaux et les entreprises multinationales*) si analizzano le cause della crisi monetaria internazionale e si giunge alla conclusione che la creazione di una moneta europea, necessaria per uscire dall'attuale situazione di *impasse*, presuppone la fondazione di uno Stato federale europeo. Nei saggi di Majocchi (*Compatibilité entre l'équilibre de la balance des paiements et d'autres objectifs de politique économique dans une Union monétaire: une analyse critique du Rapport Werner*) e di Moro (*Les mécanismes d'ajustement de la balance régionale des paiements dans un système fédéral: l'exemple des Etats Unis*) vengono presi in esame i meccanismi di aggiustamento della bilancia dei pagamenti interregionale e si trae la conclusione che questi meccanismi sono combatibili con il raggiungimento degli altri

obiettivi di politica economica soltanto nel quadro di una politica fiscale e monetaria unificata, guidata da una autorità centrale responsabile di garantire lo sviluppo, la piena occupazione e il riequilibrio territoriale. Infine, nel saggio di Montani (*Considérations sur les institutions monétaires de la Fédération européenne*) si mette in luce la necessità della costruzione di una banca centrale europea responsabile della creazione e del controllo sul volume della liquidità, nel quadro di un sistema bancario a struttura federale, in cui l'andamento delle banche locali avrà la funzione di termometro per misurare la depressione, o il surriscaldamento, delle diverse regioni europee.

In generale, anche se i saggi raccolti in questo volume prendono in esame temi diversi, l'obiettivo che essi perseguono è comune. « Lo scopo di questo volume — come viene detto nella presentazione — è di dimostrare l'incoerenza di un progetto di unione economica e monetaria che non preveda la costruzione di istituzioni politiche comuni. In realtà la soluzione della crisi monetaria internazionale passa attraverso la creazione di una moneta europea e gli squilibri delle bilance nazionali dei pagamenti derivano dalla conservazione di una sovranità monetaria assurda e superata. Ma l'unificazione economica presuppone una politica monetaria e fiscale europea, e quindi un governo europeo, capace di conseguire, oltre all'equilibrio della bilancia europea dei pagamenti, gli altri obiettivi di politica economica, e in particolare il ristabilimento di uno sviluppo regionale equilibrato ».

f. r.

AA. Vv., *Teorie delle unioni monetarie e integrazione europea*, a cura di L. Giusso, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1974, pp. 402.

Le crisi monetarie internazionali succedutesi a partire dal 1969 e il tentativo dei paesi europei di fondare un'unione monetaria sono stati oggetto di numerose opere negli ultimi anni. Quest'ultima antologia si propone di intervenire nel dibattito in corso offrendo da un lato una selezione di « testi-base » che valgono ad orientare il lettore nella comprensione delle opzioni fondamentali oggi discusse, e dall'altro lato alcuni saggi che puntualizzano i problemi che debbono essere risolti per costruire un nuovo ordine monetario in Europa e in Occidente.

L'antologia si divide in quattro parti. La prima parte contiene due lavori di carattere storico, di Guggenheim ed Einaudi, sul problema della moneta nel periodo che precedette il sistema aureo.

La seconda parte del volume è dedicata alla teoria dell'ottima area valutaria e ai problemi dell'integrazione monetaria europea. In questa parte sono riprodotti anche alcuni documenti sull'unificazione monetaria europea; più precisamente, sono riportati il testo del piano Werner e il comunicato finale del Vertice di Parigi dei capi di Stato e di governo dei paesi membri della C.E.E. svoltosi nell'ottobre 1972, che avviò l'esperimento dell'Unione monetaria europea.

Nella parte terza del volume è affrontato il problema degli aggiustamenti necessari per riportare in equilibrio i pagamenti in presenza di uno squilibrio interregionale o internazionale. Il disegno di questa parte consiste nell'analizzare il processo di aggiustamento verificabile all'interno di un paese fra diverse regioni, per verificare successivamente se meccanismi analoghi possono essere attivati anche per riequilibrare deficit e surplus fra paesi appartenenti ad un'Unione monetaria. Questa impostazione dell'analisi, realizzata con la giustapposizione dei vari articoli che riescono a comporre un mosaico relativamente organico, permette di cogliere i limiti dell'Unione monetaria europea, in quanto fa emergere le condizioni che dovrebbero accompagnarla per evitarne i gravi inconvenienti e gli effetti destabilizzanti.

L'ultima parte dell'antologia è infine dedicata ai problemi dello sviluppo regionale, considerati nell'ambito del processo di unificazione europeo. I saggi riportati ribadiscono la tesi che la integrazione monetaria, non accompagnata da paralleli progressi in campo economico e istituzionale, potrebbe rivelarsi un fattore di aggravamento del divario fra regioni sviluppate e sottosviluppate.

Nel complesso va riconosciuto all'Autore che ha curato l'antologia di aver effettuato una selezione accurata dei testi, riuscendo ad offrire al lettore una panoramica dei contributi più importanti dati allo studio delle unioni monetarie. Il lettore che, al termine del volume, vorrà approfondire le implicazioni di politica economica dell'analisi svolta, potrà rifarsi al numero unico 1974 de « Il Federalista », dedicato all'unione economica e monetaria europea.

d. v.

ANTONIO GAMBINO, *Storia del dopoguerra, dalla Liberazione al potere D.C.*, Laterza, Bari, 1975, pp. 544.

La fase della storia politica italiana presa in esame da Gambino è quella dell'immediato dopoguerra, dall'insediamento del primo governo Bonomi alla vittoria elettorale della D.C. il 18 aprile 1948. Fino ad ora poco di sistematico era stato scritto intorno a questo interessante periodo della vita politica italiana, caratterizzato dalla formazione di governi di unità nazionale. Il libro di Gambino colma efficacemente questa lacuna, senza trascurare, come di solito avviene nella storiografia tradizionale (v. il recente volume di E. Piscitelli, *Da Parri a De Gasperi*, Feltrinelli, 1975), le connessioni fra politica interna e politica estera, che tanta influenza hanno avuto sulle scelte fondamentali dei partiti politici italiani.

Il 22 aprile 1944 era stato formato il governo Badoglio, grazie alla decisione di Togliatti di partecipare ad un governo di unità nazionale senza imporre alcuna condizione da parte del P.C.I. Dopo la liberazione di Roma (8 giugno) si pone però il problema di un governo presieduto da un uomo del C.L.N. Le circostanze stesse in cui viene fatta la proposta lasciano chiaramente percepire il grado di tutela a cui erano allora sottoposte le forze politiche antifasciste. « Il Comitato di liberazione nazionale si è dato appuntamento al Grand Hotel dove l'atmosfera è caotica. L'albergo è stato requisito dagli alleati, e gli ufficiali inglesi e americani si muovono rumorosamente dappertutto: i rappresentanti dei partiti antifascisti si possono quindi riunire, senza alcuna formalità, solo in una piccola saletta dell'albergo. Inoltre, la misura della loro limitata autonomia è data dal fatto che il colloquio è aperto dal capo della Commissione alleata di controllo, generale MacFarlane. La decisione raggiunta già da molti mesi dai sei partiti del C.L.N. è quella di chiedere le dimissioni di Badoglio, in modo che il posto del primo ministro venga assunto dal presidente del Comitato stesso, Ivanoe Bonomi. Ma quando il maresciallo arriva e, entrato nella sala della riunione avendo al suo fianco Benedetto Croce e Palmiro Togliatti, informa i presenti che il luogotenente lo ha incaricato di formare il nuovo governo, molti temono che i propositi di fermezza espressi in precedenza vengano rapidamente messi da parte » (p. 8). Tuttavia la proposta del C.L.N. venne accettata perché gli americani erano favorevoli ad un governo rinnovato e nonostante la resistenza degli inglesi, che volevano invece garantire la continuità dello Stato in vista del trattato di pace ed erano comunque riusciti a

salvare l'istituto monarchico: « ... il primo ministro britannico puntava ancora tanto apertamente su Badoglio, da rifiutare, per quasi due settimane, di riconoscere il nuovo governo Bonomi, insistendo addirittura per la sua revoca. Il dato interessante è che, in questa controversia, Churchill ha l'appoggio pieno di Stalin che, mirando chiaramente ad una divisione dell'Europa in sfere di influenza, riconosce esplicitamente in una lettera dell'11 giugno il diritto occidentale di avere la parola finale negli affari interni italiani, e si dichiara in partenza d'accordo su quanto il governo di Londra deciderà di fare » (p. 10).

Il dibattito, consueto nella sinistra italiana, intorno alle possibilità di formare un governo di sinistra o addirittura un governo rivoluzionario all'indomani della Liberazione prescinde pertanto totalmente dai condizionamenti di politica internazionale che pesavano sulle scelte politiche italiane ed escludevano *a priori* qualsiasi ipotesi non compatibile con l'appartenenza dell'Italia alla sfera di influenza occidentale. « Noi sapevamo benissimo dice Togliatti — aprendo il 7 aprile 1945 il Consiglio nazionale del partito — che facendo una politica di unità nazionale entravamo in contatto ed anche in collaborazione con elementi che avremmo dovuto combattere... ma sapevamo anche benissimo che le condizioni del nostro paese, dopo il crollo del fascismo come avvenne il 25 luglio e dopo il crollo di ogni resistenza italiana all'invasore tedesco come si sviluppò l'8 settembre, erano tali nelle regioni già liberate che non esisteva la possibilità pratica di liberarsi da questo contatto. *Vi era qualcuno più forte di noi e più forte anche di tutte le forze del blocco democratico che lo impediva* » (p. 41). E commentando una testimonianza di Sereni, Gambino aggiunge: « Sereni dice... in modo sufficientemente esplicito che una parte non trascurabile dei comunisti italiani accetta (nella primavera del '45, come d'altra parte già in quella del '44) la linea moderata di Togliatti solo perché ritiene che sia appunto una politica del genere che Stalin desidera in quel momento dal P.C.I., allo scopo di mantenere in vita il più a lungo possibile le 'alleanze di guerra' e di ridurre al minimo la sospettosità di Washington e Londra, mentre l'U.R.S.S. consolida, con tutti i mezzi a propria disposizione, il proprio controllo sull'Europa orientale. E non si tratta di una intuizione sbagliata, perché certamente gli occidentali, che nella loro avanzata verso oriente erano penetrati, e ancor più avevano la possibilità di penetrare, ben al di là delle linee di demarcazione fissate per i vari eserciti in Germania e in Cecoslovacchia e in Austria, non avrebbero mai rispettato i patti sottoscritti se avessero visto i comunisti italiani violare apertamente, con un'insur-

rezione rivoluzionaria al di là della Linea gotica, la logica ferrea delle sfere di influenza » (pp. 43-44).

Ben descritte e documentate da Gambino sono anche le successive fasi della politica italiana: la formazione e la caduta del governo Parri, l'ascesa di De Gasperi, la scelta decisiva di liberalizzare il commercio estero attuata da Einaudi, la nascita della Repubblica con il Referendum del 2 giugno e la prova di forza con la monarchia, ed infine la scissione socialista quando ormai diventava inevitabile la coincidenza fra forze di governo e lealtà al campo occidentale.

Con l'approssimarsi della prima vera prova elettorale, dopo la formazione della Repubblica, De Gasperi mette fine al governo tripartito e le sinistre lanciano la politica del Fronte popolare, accentuando i toni polemici con il governo. La risposta immediata è la formazione di un « blocco anticomunista » e la mobilitazione della Chiesa, che fino ad allora si era tenuta prudentemente ai margini della vita politica. In vista delle elezioni del 18 aprile 1948, vengono formati, su iniziativa del Vaticano, i « Comitati civici » sotto la guida di Luigi Gedda, che già aveva dato ampie prove di capacità organizzative nell'Azione cattolica. « Nel giro di un mese si crea così una ragnatela di Comitati civici regionali e poi zonali, questi ultimi direttamente appoggiati alle 22 mila parrocchie esistenti nella penisola. 'Complessivamente — afferma Gedda — nelle ultime settimane della campagna elettorale il nostro esercito poteva contare su circa 300 mila volontari. La nostra forza, però, non era solo nel numero, ma anche nella possibilità di stabilire con la popolazione un contatto immediato, di poter agire, in qualche modo, dal di dentro della società, e non dal di fuori, come quasi sempre accade alle normali formazioni politiche' » (p. 444).

All'intervento del Vaticano si aggiunge quello degli Stati Uniti. Proprio allora era stato varato il Piano Marshall e l'ambasciatore americano in Italia non perde l'occasione per influenzare in senso filoamericano ed anticomunista l'elettorato italiano. « James Dunn intuisce immediatamente l'occasione eccezionalmente favorevole che in questo modo gli si presenta. D'accordo con il governo italiano stabilisce quindi che l'arrivo di ogni centesima nave, che non avverrà mai allo stesso porto, sia accompagnato da una cerimonia celebrativa. Civitavecchia, Bari, Genova, Napoli, ecc. ricevono così a poche settimane l'una dall'altra, la visita dell'ambasciatore americano, le cui parole, ampiamente riportate da tutta la stampa governativa, acquistano, mano a mano che ci si avvicina al 18 aprile, un tono sempre più apertamente politico... Dunn non limita i propri interventi alla

cerimonia portuale. La costruzione di ponti, case, ospedali, al cui finanziamento ha contribuito in tutto o in parte denaro pubblico o privato americano, gli fornisce altrettante occasioni per percorrere la penisola e incontrare gruppi più o meno grandi di futuri elettori » (pp. 446-7).

A queste iniziative americane in Italia si aggiungono pressioni sugli italiani emigrati in America e sui loro parenti rimasti in patria. Ben presto l'operazione assume dimensioni molto ampie e pianificate. « Come tutte le imprese fortunate, anche le 'lettere agli italiani' hanno molti padri... Quello che è certo è che dall'inizio del 1948 la campagna per convincere centinaia di migliaia di americani a scrivere ad altrettanti italiani è in pieno sviluppo. L'impostazione originaria, che era quella di approfittare di legami di amicizia o di parentela preesistenti, viene rapidamente abbandonata. Lettere, o anche semplicemente cartoline già scritte, sono messe a disposizione di chiunque le desideri, nelle redazioni di taluni giornali, nelle chiese, nei negozi, nelle botteghe di barbiere » (p. 448).

Queste sono le due ragioni della schiacciante vittoria elettorale della D.C. alle elezioni del 18 aprile e della sua successiva permanenza al governo. L'interpretazione di Gambino è nel complesso soddisfacente: il solo appunto che gli si può muovere è di aver ignorato gli ideali europeistici e l'attività gravitante intorno al Movimento federalista europeo, in questo primo dopoguerra. Anche se l'impegno delle forze europeistiche non si era ancora tradotto in un successo, non per questo andava ignorato: l'Europa era allora solo una speranza; ma una speranza che doveva concretizzarsi in importanti iniziative negli anni successivi.

*g. m.*

LUCIO COLLETTI, *Intervista politico-filosofica*, Laterza, Bari, 1975, pp. 118.

Questo volumetto è diviso in due parti: la prima riproduce una intervista rilasciata dall'autore alla *New Left Review* nel 1974 e la seconda è costituita da un saggio scritto a chiarimento dell'intervista e intitolato « Marxismo e dialettica ».

Il valore principale dell'intervista consiste in alcune esplicite coraggiose ammissioni dell'esistenza di lacune culturali nel marxismo. Oggi è difficile identificare una corrente culturale che possa definirsi in modo univoco come « marxista », senza essere

contestata da altre correnti che pretendono di interpretare più correttamente il pensiero di Marx (si pensi solo alla scuola strutturalista francese ed alla scuola di Francoforte).

La teoria politica è stata un aspetto particolarmente trascurato dal marxismo. Colletti a questo proposito afferma: « Per quanto concerne la teoria 'politica' in senso stretto, Marx e Lenin non hanno aggiunto nulla a Rousseau, salvo l'analisi (certo assai importante) delle 'basi economiche' dell'estinzione dello Stato ». E più avanti, in risposta all'intervistatore che contestava questa affermazione, Colletti specifica: « Sotto questo profilo, dobbiamo renderci conto che il discorso di Marx sullo Stato non ha conosciuto mai grandi sviluppi ulteriori. Su questo problema, i suoi testi fondamentali sono la *Critica della filosofia hegeliana del diritto pubblico*, del 1843, e la *Questione ebraica*, del 1844; poi, molto più tardi, le pagine sulla Comune di Parigi nella *Guerra civile in Francia* del 1871. Tutti questi scritti riprendono e ripetono di continuo dei temi che si trovano in Rousseau. La mia affermazione, ovviamente, non ha valore nel campo della strategia rivoluzionaria: la costruzione del partito, le alleanze di classe o il fascismo. Aveva una portata molto più ristretta. Al tempo stesso, però, voglio mettere in chiaro che essa conteneva un elemento deliberatamente provocatorio. Con essa intendevo richiamare l'attenzione su un fatto preciso: la *debolezza* e lo sviluppo frammentario della teoria politica all'interno del marxismo. In altre parole, si può anche leggere quella mia affermazione come un modo di dire che al marxismo manca una vera e propria teoria politica. Tutti gli elementi dell'opera di Lenin che tu hai indicato — i suoi scritti sul partito, sui contadini, sulla questione nazionale e via dicendo — hanno una grande importanza: ma essi hanno sempre un legame così stretto con eventi storici specifici che non ci è mai possibile estrapolarli ad un livello di generalizzazione tale da poterli trasferire, puramente e semplicemente, in un contesto storico profondamente diverso da quello in cui Lenin pensò ed agì. La mia affermazione, dunque, aveva in realtà un significato polemico. Nel marxismo, lo sviluppo della teoria politica è stato straordinariamente debole. Vi sono indubbiamente molti motivi che spiegano questa debolezza. È certo che una delle ragioni cruciali fu il fatto che tanto Marx quanto Lenin immaginarono la transizione al socialismo e la realizzazione del comunismo su scala mondiale come un processo estremamente rapido e vicino nel tempo. Il risultato fu che la sfera delle strutture politiche rimase scarsamente indagata ed esplorata. Questo fatto si può esprimere in forma paradossale dicendo che il movimento politico ispirato dal marxismo è stato

praticamente privo di una teoria politica. L'assurdità e il pericolo di questo stato di cose sono evidenti oggi, quando è ormai chiaro che la cosiddetta fase di transizione al socialismo è in realtà un processo estremamente lungo, secolare, la cui durata non fu mai prevista da Marx né da Lenin; un processo durante il quale i gruppi dirigenti comunisti esercitano di fatto il potere in nome del marxismo, in assenza di ogni vera teoria di questo potere — per non parlare, poi, di un controllo qualsiasi da parte delle masse su cui esercitano il potere » (pp. 28-31).

Anche a proposito della teoria economica Colletti mette spregiudicatamente in luce l'incongruenza di coloro che si definiscono marxisti, ma poi ripudiano senza rimpianti gli strumenti analitici del *Capitale*, per ricorrere a quelli più perfezionati della moderna teoria economica, senza tentare nemmeno di giustificare la loro scelta e valutare quanto di vitale vi è ancora nell'analisi del *Capitale*. Alla domanda se sia verificata la legge della caduta del saggio di profitto, Colletti risponde: « Assolutamente no. In effetti credo che si possano dire cose ben più gravi a proposito delle previsioni contenute nel *Capitale*. Non solo non si è avuta una verifica empirica della caduta del saggio di profitto, ma non si è neanche realizzato ciò che costituisce la verifica decisiva del *Capitale*: una rivoluzione socialista in Occidente. Il risultato è che oggi il marxismo è in crisi, e può uscire da questa crisi solo riconoscendone l'esistenza. Ma è proprio questo riconoscimento ad essere coscientemente eluso da ogni marxista, piccolo o grande. Ciò è perfettamente comprensibile nel caso dei numerosi intellettuali apolitici e apologetici che stanno nei partiti comunisti occidentali, e che hanno la sola funzione di decorare con una patina di marxismo la pratica politica assolutamente non marxista di questi partiti. Ben più grave è l'esempio offerto da intellettuali di indiscussa levatura che nel loro lavoro tengono sistematicamente nascosta la crisi del marxismo, e così facendo contribuiscono a prolungarne la paralisi come scienza sociale. Mi spiegherò con due esempi. Baran e Sweezy, nella loro introduzione al *Capitale monopolistico*, informano i lettori in una breve nota che non si serviranno del concetto di plusvalore ma di quello di *surplus*, e che al posto del concetto di lavoro salariato useranno quello di lavoro dipendente. Che vuol dire tutto ciò? Significa che Baran e Sweezy avevano deciso che era impossibile servirsi della teoria del valore e del plusvalore nella loro analisi del capitalismo americano del dopoguerra. Hanno tutti i diritti di compiere questa scelta; possono anche aver ragione di farla — non c'è bisogno di entrare adesso nel merito della questione. Ma il modo in cui si comportano è significativo. In realtà essi

fanno saltare le fondamenta della costruzione di Marx: privato della teoria del valore e del plusvalore il *Capitale* crolla. Ma essi si limitano a menzionare questa eliminazione in una nota a piè di pagina, e poi procedono con noncuranza come se nulla fosse avvenuto — come se, una volta eseguita questa correzione di secondaria importanza, l'opera di Marx rimanesse più sicura e resistente che mai.

Prendiamo un altro caso, quello di un intellettuale e studioso di grande valore: Maurice Dobb. Presentando una edizione italiana del *Capitale* a cent'anni dalla pubblicazione, Dobb ha scritto una Prefazione in cui afferma che tutto è a posto se non fosse per una minuscola imperfezione, un piccolo difetto dell'originale. Questo errore di poco conto, dice Dobb, è il modo in cui Marx opera la trasformazione dei valori in prezzi nel III Libro del *Capitale*: per fortuna, tuttavia, l'errore è stato corretto da Sraffa, e adesso tutto fila liscio di nuovo. Dobb può benissimo aver ragione di non essere soddisfatto del modo in cui Marx risolve il problema della trasformazione, così come è possibile che Sweezy avesse ottimi motivi per respingere la teoria del valore. Per ora possiamo sospendere il giudizio su questi argomenti. Dove però essi hanno certamente torto è nel credere, o nel far mostra di credere, che si possano asportare le fondamenta su cui poggia la costruzione teorica di Marx e al tempo stesso mantenere in piedi tutto l'edificio. È questo un modo di comportarsi che non è semplicemente illusorio. Rifiutando di ammettere che ciò che si respinge dell'opera di Marx non è secondario ma essenziale, si occulta e, quindi, si rende più grave la crisi del marxismo nel suo complesso. Elusioni intellettuali di questo genere rendono solo più acuta la stagnazione del pensiero socialista oggi evidente dappertutto nel mondo occidentale. Lo stesso vale per i giovani economisti marxisti italiani che hanno fatto proprie la maggior parte delle idee di Sraffa. Non voglio dire che Sraffa ha torto: sono disposto ad accettare in via di ipotesi che egli abbia ragione. Ma è del tutto assurdo accettare Sraffa, la cui opera implica la completa demolizione dei fondamenti dell'analisi di Marx, e pretendere al tempo stesso che si tratti del modo migliore per puntellare l'opera di Marx » (pp. 43-46).

Nel saggio « Marxismo e dialettica », Colletti tratta infine della differenza fra le categorie di « opposizione reale », cioè opposizione senza contraddizione, e contraddizione dialettica, che è incompatibile con la logica formale. Su questa differenza « il marxismo non ha mai avuto idee chiare » e la distinzione in oggetto non ha rilevanza puramente accademica. Una rilettura del *Capitale* che ne tenesse conto sarebbe oltremodo feconda e chia-

rificatrice per separare gli elementi scientifici da quelli più propriamente filosofici e dialettici. « Il principio fondamentale del materialismo e della scienza è il principio di non contraddizione. La realtà non sopporta contraddizioni dialettiche ma solo opposizioni reali, conflitti di forze, rapporti di contrarietà. E questi, sono opposizioni *ohne Widerspruch*, cioè *non-contraddizioni*, anziché contraddizioni dialettiche... D'altra parte, le opposizioni capitalistiche sono, per Marx, contraddizioni dialettiche e non opposizioni reali » (pp. 112-113).

Certamente queste osservazioni di Colletti non costituiscono un punto di arrivo: sono solo un punto di partenza coraggioso per chi non accetti un certo dogmatismo marxista intorno ai problemi politici ed economici, che il marxismo non ha certo contribuito a chiarire. Forse non è immodesto pensare che la teoria del federalismo fornisce, almeno in parte, quegli strumenti concettuali carenti nel marxismo o, almeno, un punto di vista privilegiato per approfondire ed esplorare le zone oscure delle scienze sociali individuate da Colletti.

g. m.

## I documenti

*Il 1° dicembre 1975 si è svolta a Roma, in occasione della riunione del Consiglio europeo, una grande manifestazione federalista. Essa è iniziata con una serie di discorsi in Campidoglio, introdotta dal Presidente del Movimento europeo, Petrilli, ed è stata conclusa da un corteo di circa tremila persone che ha raggiunto palazzo Barberini, sede della riunione del Consiglio europeo. Nel corso della riunione in Campidoglio è stato approvato un appello che è stato successivamente presentato a Moro, nella sua qualità di presidente di turno, da una delegazione composta da Petrilli, presidente del Movimento europeo, da A. Majocchi, segretario del Movimento federalista europeo e da Serafini, segretario generale dell'A.I.C.C.E. Un altro appello del presidente dell'U.E.F., Albertini, è stato fatto pervenire a tutti i capi di Stato e di governo che hanno preso parte alla riunione. Pubblichiamo entrambi questi appelli, e con essi il testo della lettera ai militanti del presidente Albertini, a commento della manifestazione. La dichiarazione cui Albertini fa riferimento verso la fine della lettera è quella che noi riportiamo come editoriale all'inizio di questo fascicolo.*

### APPELLO AL CONSIGLIO EUROPEO APPROVATO IN CAMPIDOGLIO

Dalla fine della seconda guerra mondiale l'Europa costituisce di fatto una comunità di destino.

A questa comunità di destino deve essere riconosciuto il diritto di scegliere in modo democratico il suo avvenire. È una verità evidente che senza l'elezione europea, cioè senza la parte-

cipazione diretta dei cittadini e delle forze politiche e sociali alle scelte europee, non si può realizzare l'unione economica e monetaria, né affrontare in modo adeguato i gravi problemi economici, politici e sociali che si pongono all'Europa e ai suoi Stati.

Per questa ragione, perché nessuno Stato può salvarsi da solo, e soprattutto perché l'Europa è una comunità di destino, deve essere riconosciuto agli Europei, senza ulteriori indugi, il diritto di voto europeo.

I rappresentanti delle forze europeistiche, convenuti oggi in Campidoglio, chiedono pertanto al Consiglio europeo di approvare il progetto di Convenzione sull'elezione diretta a suffragio universale del Parlamento europeo in modo che al più presto, e in ogni caso non oltre il 1978, si possa tenere simultaneamente in tutti i paesi della Comunità la prima elezione europea.

### APPELLO DELL'UNIONE EUROPEA DEI FEDERALISTI AL CONSIGLIO EUROPEO

La storia ha concesso una nuova possibilità all'Europa. La situazione di oggi può essere descritta con le seguenti parole di De Gasperi del 1951: « Ciascuno sente che questa è l'occasione che passa e non tornerà più. Bisogna afferrarla e inserirla nella logica della storia ». E non può esserci dubbio sul fatto che il mezzo per afferrare l'occasione e inserirla nella logica della storia è l'elezione europea. Con l'elezione europea si affida l'Europa alle forze politiche e sociali: i cittadini, i partiti, i sindacati dei lavoratori e degli imprenditori, e ogni altro gruppo di influenza e di pressione. Senza l'elezione europea si persevererebbe invece nell'errore, sempre più evidente dopo la fine del periodo transitorio del Mercato comune, di porsi obiettivi come quelli della Unione economico-monetaria, e delle politiche comuni, senza farli riposare sull'unica vera forza politica che si sprigiona nelle democrazie: la volontà del popolo.

L'U.E.F. è perfettamente consapevole del fatto che bisogna progredire nei settori delle politiche comuni e del rafforzamento delle funzioni esecutive della Comunità. Ma ribadisce ancora una volta che se si tiene davvero presente la realtà, cioè tanto lo stadio di sviluppo della Comunità, quanto la natura dei problemi che la crisi impone di affrontare, si deve senz'altro ammettere che tutto è possibile associando, con l'elezione europea, il popolo alle scelte europee, che niente invece è possibile, come del resto la

storia di questi anni ha già dimostrato a sufficienza, senza l'elezione europea.

I cittadini sono maturi per il voto europeo e lo reclamano. A testimonianza di ciò, l'U.E.F., che per il suo carattere di prima e ancora sola organizzazione politica soprannazionale rappresenta le aspirazioni europee dei cittadini, allega una documentazione della campagna dell'opinione pubblica europea per il voto europeo. E, a nome dei cittadini europei, l'U.E.F. chiede al Consiglio europeo di prendere le decisioni opportune per rendere possibile al più presto, ed in ogni caso non oltre il 1978, la prima elezione europea che dovrà svolgersi simultaneamente in tutti i paesi della Comunità.

## LETTERA AI MILITANTI

Cari amici,

mi è molto spiaciuto di non essere stato con voi a Roma il primo dicembre. Il successo della nostra manifestazione, nella quale ha cominciato a prendere forma visibile il successo della nostra politica, ha premiato la tenacia e la lucidità del federalismo militante, che ha sempre saputo vedere quale sia il corso della storia contemporanea, e quali siano le posizioni sulle quali bisogna battersi per portare il liberalismo, la democrazia e il socialismo, comunismo compreso, al di là del limite nazionale di fronte al quale si sono arrestati, fermando la marcia dell'emancipazione umana.

L'elezione europea è a portata di mano. Il popolo europeo sta per diventare il protagonista della storia europea e un protagonista della storia mondiale. Senza disporre di alcuna risorsa di potere la ragione ha vinto. E siamo stati noi a far vivere la ragione in questi anni oscuri, mentre la quasi totalità delle forze culturali, politiche e sociali continuava a pensare in termini nazionali, come se fossimo ancora nell'era, ormai tramontata, del nazionalismo.

Queste forze cominciano ormai a parlare il nostro linguaggio, sia pure balbettando. Ma ormai la parola è ai fatti. E saranno i fatti, con l'elezione europea e le sue conseguenze, ad obbligare tutti a fare la politica del nostro tempo con le idee del nostro tempo, e non con quelle del secolo scorso. Noi dovremo, con la umiltà di sempre, restare al servizio dei fatti, cioè degli uomini in carne ed ossa. C'è molto da fare. Sin da ora i partiti devono

pensare, e prepararsi, all'elezione europea. Sin da ora i sindacati, gli imprenditori, i giornalisti, e via dicendo, devono pensare al quadro europeo. Uno spazio crescente si apre ormai per la nostra lotta, per il nostro lavoro politico, e anche per il nostro lavoro culturale. Come sempre, noi dovremo occuparci di politica, ma nello stesso tempo parlare apertamente a chi sa già ascoltarci, e soprattutto ai giovani. L'elezione europea è ormai una prospettiva di fatto. A noi basterà ormai spiegare il significato storico dell'elezione europea per mostrare quale sia il corso della storia, e quali siano le posizioni sulle quali le forze storiche dell'emancipazione umana stanno riprendendo la marcia.

Con una dichiarazione che vi allego (1) ho ricordato, insieme ai significati europeo e nazionale, questo significato storico dell'elezione europea. Tutto ciò andava detto, ma noi sappiamo bene che ciò che diciamo viene compreso solo quando diventa il franco discorso di uomini che si incontrano. Sono dunque le basi del Movimento che devono rimettersi al lavoro, per nuovi successi politici, per nuovi incontri umani. Io comincio ad invecchiare, e solo per questo posso dirvi come sia contento, fino alla commozione, per il vostro magnifico lavoro, per il vostro impegno, per la vostra lucidità, per la vostra tenacia.

*Mario Albertini*

(1) Vedi p. 193,, dove è riportata come editoriale.



## INDICE ANNO XVII (1975)

### EDITORIALI (ordine cronologico)

|                                                                                          |        |
|------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| <i>Prime valutazioni del Movimento federalista europeo sull'Unione europea</i> . . . . . | pag. 1 |
| <i>L'elezione europea</i> . . . . .                                                      | » 193  |

### SAGGI (ordine alfabetico)

|                                                                                                                                   |       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| L. LEVI, <i>La crisi dello Stato nazionale e il problema dell'unificazione europea nell'epoca delle guerre mondiali</i> . . . . . | » 4   |
| L. LEVI, <i>L'unità europea</i> . . . . .                                                                                         | » 206 |
| S. PISTONE, <i>La politica internazionale</i> . . . . .                                                                           | » 95  |
| F. ROSSOLILLO, <i>L'idea di nazione</i> . . . . .                                                                                 | » 35  |
| F. ROSSOLILLO, <i>Il ruolo delle istituzioni nella lotta per l'Europa</i> . . . . .                                               | » 149 |
| F. ROSSOLILLO, <i>Che cos'è la sovranità</i> . . . . .                                                                            | » 194 |
| D. VELO, <i>La crisi economica italiana</i> . . . . .                                                                             | » 75  |

### I FATTI E LE IDEE (ordine cronologico)

|                                                                                      |       |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <i>Democrazia e dittatura in Portogallo</i> (d. v.) . . . . .                        | » 44  |
| <i>Il Vertice di Dublino</i> (a. p. s.) . . . . .                                    | » 48  |
| <i>La conferenza sull'emigrazione</i> (d. v.) . . . . .                              | » 49  |
| <i>Compromesso storico e unione europea</i> (f. r.) . . . . .                        | » 111 |
| <i>Le dichiarazioni di Scheel sulla Germania e l'Europa</i> (g. m.) . . . . .        | » 114 |
| <i>L'abolizione dell'anniversario della vittoria in Fracia</i> (f. r.) . . . . .     | » 117 |
| <i>Il rientro del franco nel «serpente» comunitario</i> (d. v.) . . . . .            | » 118 |
| <i>L'Inghilterra dopo il referendum</i> (d. v.) . . . . .                            | » 162 |
| <i>Il destino europeo della Grecia</i> (g. m.) . . . . .                             | » 167 |
| <i>Il Consiglio europeo di Bruxelles</i> (f. r.) . . . . .                           | » 170 |
| <i>La « guerra del vino » fra Italia e Francia</i> (d. v.) . . . . .                 | » 171 |
| <i>Una nuova tregua in Medio Oriente: la pace è ancora lontana</i> (d. v.) . . . . . | » 173 |
| <i>Crisi dell'automobile e nuovo modello di sviluppo</i> (d. m.) . . . . .           | » 224 |
| <i>Etnie e potere in Europa</i> (g. u.) . . . . .                                    | » 227 |
| <i>Il dopo-Franco</i> (g. m.) . . . . .                                              | » 231 |

## I PROBLEMI DELL'AZIONE

|                                                                        |       |
|------------------------------------------------------------------------|-------|
| <i>Lettera europea n. 1</i> . . . . .                                  | » 55  |
| <i>Obiettare al servizio militare</i> . . . . .                        | » 124 |
| <i>Rapporto al Comitato federale del 21-22 giugno 1975</i> . . . . .   | » 235 |
| <i>Rapporto al Comitato federale del 29-30 novembre 1975</i> . . . . . | » 241 |

### I LIBRI (ordine alfabetico)

|                                                                                                                      |       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| AA. VV., <i>I sì e i no della difesa europea</i> (l. v. m.) . . . . .                                                | » 183 |
| AA. VV., <i>L'economia italiana nell'integrazione internazionale</i> (d. v.) . . . . .                               | » 186 |
| AA. VV., <i>Imperialismo e classe operaia multinazionale</i> (d. v.) . . . . .                                       | » 189 |
| AA. VV., <i>Crisi e ristrutturazione nell'economia italiana</i> (d. v.) . . . . .                                    | » 190 |
| AA. VV., <i>Teoria delle unioni monetarie e integrazione europea</i> (d. v.) . . . . .                               | » 254 |
| M. ALBERTINI, A. MAJOCCHI, G. MONTANI, D. MORO, D. VELO, <i>Monnaie européenne et Etat fédéral</i> (f. r.) . . . . . | » 253 |
| E. BERLINGUER, S. CARRILLO, <i>Una Spagna libera in una Europa democratica</i> (d. v.) . . . . .                     | » 251 |
| B. J. COHEN, <i>The Question of Imperialism. The Political Economy of Dominance and Dependence</i> (g. m.) . . . . . | » 59  |
| L. COLLETTI, <i>Intervista politico-filosofica</i> (g. m.) . . . . .                                                 | » 259 |
| A. GAMBINO, <i>Storia del dopoguerra, dalla Liberazione al potere D.C.</i> (g. m.) . . . . .                         | » 256 |
| R. MCKINNON, <i>A New Tripartite Monetary Agreement or a Limping Dollar Standard?</i> (d. v.) . . . . .              | » 188 |
| G. MONTANI, <i>La teoria economica classica</i> (a. m.) . . . . .                                                    | » 178 |
| M. TEODORI, <i>La fine del mito americano</i> (l. v. m.) . . . . .                                                   | » 181 |

### I DOCUMENTI (ordine cronologico)

|                                                                                                                                                                     |       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <i>Progetto di convenzione sull'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale diretto</i> . . . . .                                                        | » 65  |
| <i>Risoluzioni approvate dal Comitato federale dell'U.E.F. del 18-19 gennaio 1975</i> . . . . .                                                                     | » 72  |
| <i>Apertura in Campidoglio della campagna di informazione e dibattito sull'elezione europea e l'Unione europea. Relazione introduttiva di G. Petrilli</i> . . . . . | » 131 |

|                                                                                                   |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Documenti del I Congresso ordinario dell'U.E.F. (Bruxelles, 18-20 aprile 1975)</i> . . . . . » | 142 |
| <i>Appello al Consiglio europeo approvato in Campidoglio</i> »                                    | 264 |
| <i>Appello dell'U.E.F. al Consiglio europeo</i> . . . . »                                         | 265 |
| <i>Lettera ai militanti di Mario Albertini</i> . . . . »                                          | 266 |