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 XIX, FASCICOLO 1, MARZO 1977

IL FEDERALISTA

rivista di politica

Direttore: Mario Albertini

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

Quattro numeri all'anno

Abbonamento per l'Italia lire 6000. — Abbonamento per i paesi europei lire 10000. — Abbonamento per i paesi extra-europei $ 20.

Direzione, redazione e amministrazione: Via Porta Pertusi, 6 - 27100 Pavia
Casella postale 159 - C.c.p. n. 3/38688 - *Redattore capo*: Elio Cannillo

INDICE

MARIO ALBERTINI, *La grandezza di Jean Monnet* . pag. 1

MARIO ALBERTINI, *La fondazione dello Stato europeo. Esame e documentazione del tentativo intrapreso da De Gasperi nel 1951 e prospettive attuali*:

a) Introduzione e commento politico . . . » 5

b) documenti:

— Verbale della riunione dei sei Ministri degli esteri della Conferenza dell'esercito europeo avvenuta a Strasburgo l'11 dicembre 1951 . . » 15

— Résolution adoptée le 10 septembre 1952 à Luxembourg par les six Ministres des affaires étrangères de la Communauté du charbon et de l'acier . . . . . » 31

— Promemoria sul rapporto provvisorio presentato nel luglio 1951 dalla Conferenza per l'organizzazione di una Comunità europea di difesa . » 33

GUIDO MONTANI, DARIO VELO, *L'Unione economica e monetaria e la formazione dei programmi europei dei partiti* . . . . . » 56

I FATTI E LE IDEE

Il P.C.I. e il piano a medio termine (g. m.) . . » 65

LE DISCUSSIONI

GIANNI RUTA, *Riflessioni sulla civiltà* . . . . » 70

La grandezza di Jean Monnet*

MARIO ALBERTINI

Grazie alle *Memorie* di Jean Monnet pubblicate da poco a Parigi (Fayard, 1976), è finalmente dato a tutti di conoscere la grandezza delle sue azioni, poco note anche per il modo con il quale sono state compiute. Va ricordato che Monnet non ha creato solo la Comunità europea, ma anche la prima forma di pianificazione democratica (quella francese) e le nuove forme di organizzazione internazionale per l'impiego ottimale delle risorse nella guerra moderna. Va poi ricordato che con la sua azione personale egli ha dato un contributo decisivo alla vittoria degli Alleati nella prima guerra mondiale, « ha accorciato di un anno la seconda guerra mondiale » (l'affermazione è di Keynes) ed ha promosso l'unità della Resistenza francese ad Algeri. E va infine rammentato che egli ha ottenuto questi risultati — che farebbero la grandezza di un uomo di Stato — senza esercitare il potere, agendo da solo, con la collaborazione di pochi amici o di persone che gli ispiravano fiducia.

Quanto ho detto, per sorprendente che sia, va preso alla lettera. Monnet non è mai stato il capo né di un governo, né di un partito, né di una amministrazione, né di una forza organizzata; e quando si è trovato alla testa di una organizzazione (il Commissariato francese al Piano, la Comunità europea del carbone e dell'acciaio) si trattava di organizzazioni che egli stesso aveva creato, e di cui si occupò finché erano nello « stato nascente ». Proprio per questo il suo caso è degno di meditazione. Abitualmente si pensa che un uomo solo, nel nostro mondo così organizzato e complesso, sarebbe ridotto all'impotenza, anche per quanto riguar-

(*) Una versione leggermente ridotta per esigenze di spazio di questo articolo è apparsa su « La Stampa » dell'8 gennaio 1977.

da il conoscere (per questo i fondamenti della morale, che non riposa su niente se non riposa sugli individui, vacillano). È ormai normale credere che siano necessarie *équipes* di esperti per la conoscenza della società e dei suoi problemi, e che solo le grandi forze organizzate — o in misura modesta i dirigenti di queste forze — possono decidere del corso degli eventi e determinare la soluzione dei problemi. Orbene, Monnet dimostra, con l'eloquenza dei fatti, che anche il contrario è vero. E la creazione della Comunità europea mostra fino a qual punto il contrario possa essere vero; e quindi fino a qual punto la nostra epoca debba mutare, a questo riguardo, l'opinione che ha di sé stessa.

Senza l'azione di Monnet non ci sarebbe la Comunità. Negli anni, mesi e giorni che ne precedono l'avvento, non esiste né traccia né segno di un progetto di questo genere, né della ricerca di una soluzione di questo genere per il problema che si trattava di risolvere (il posto da assegnare alla Germania occidentale nel mondo atlantico) nei partiti, nei loro organi deliberanti e dirigenti, nei ministeri e nei governi. Il progetto è di Monnet, l'azione per farlo accettare dai governi è di Monnet (a Schuman ed Adenauer va riconosciuto proprio il merito, del resto politicamente grandissimo, di aver accettato subito le proposte di Monnet). E va ricordato, per coloro che parlano ancora della Comunità come di un'impresa di asservimento all'America, che gli Americani osteggiarono per molto tempo la soluzione europea quando, sotto la pressione della richiesta angloamericana di riarmare la Germania, Monnet e Pleven controproposero la Comunità europea di difesa.

I fatti sono questi, e il loro significato è chiaro. Monnet ha creato la Comunità, e la Comunità ha condizionato la politica europea, americana e mondiale. Ciò significa che da venticinque anni a questa parte le grandi forze storiche hanno seguito o fronteggiato un corso di cose in parte stabilito da un uomo solo, Jean Monnet.

Va detto, a questo punto, che Monnet deve a sé stesso (e alla fortuna, come tutti, specie nella politica) anche l'inizio della sua avventura. Nel 1914, quando scoppiò la prima guerra mondiale, egli aveva ventisei anni. Era stato riformato per motivi di salute, ma sentiva di non poter restare inattivo. E nelle sue *Memorie* racconta: « Molto presto seppi che cosa dovevo fare, perché era chiaro che un formidabile problema stava per porsi agli Alleati che non erano preparati a risolverlo ». Era vero, e nessuno meglio dello stesso Monnet può spiegarlo: « Questo problema si poneva al mio spirito *perché* ero molto giovane, e non *sebbene* fossi molto giovane. In effetti era un problema nuovo,

un problema già del XX secolo, che una intelligenza senza pregiudizi, senza memoria del passato, vedeva con più chiarezza degli esperti, nutriti delle concezioni del XIX secolo. Essi non comprendevano che le condizioni della potenza erano cambiate, che la macchina di guerra era chiamata a stritolare tutte le risorse di una nazione, e che bisognava inventare delle forme di organizzazione senza precedenti ».

In sé, tutto ciò è perfettamente ragionevole. Il problema c'era, un uomo poteva porselo e risolverlo. In effetti Monnet se lo pose e lo risolse. Ma questo fatto ragionevole diventa straordinario se si tengono presenti le circostanze. Allora Monnet non aveva alcuna relazione con i centri e le persone del potere. E non si trovava, per fatto di nascita, nell'ambito della classe dirigente. Viveva a Cognac, ed aveva girato mezzo mondo per visitare i clienti della Società per la vendita del cognac gestita da suo padre. Non c'è nient'altro. Come ogni uomo pensava alla guerra. Come poteva capitare ad ogni uomo, si rese conto che c'era questo problema nuovo da affrontare. E come avrebbe fatto ogni altro uomo si chiedeva quale fosse la soluzione, e ne parlava, soprattutto con suo padre. La differenza è che egli non si fermò col pensiero a metà strada: era un problema del potere, quindi bisognava pensarlo anche sotto questo aspetto, come una decisione del potere. Intravista una soluzione tecnica, Monnet si persuase che « doveva andare a convincere coloro che avevano il potere di agire, ovunque fossero ».

La cosa, per quanto possa sembrare incredibile, gli riuscì. « Un amico della nostra famiglia, M. Fernand Benon, conosceva bene il Presidente del Consiglio, Viviani, col quale aveva sostenuto dei processi . . . Non faticai a fargli condividere le mie inquietudini per la condotta dello sforzo bellico con metodi antiquati. Egli accettò di presentarmi a Viviani ». Non è possibile, qui, raccontare il seguito della vicenda, ma si può tuttavia dire che uomo fosse, a ventisei anni, Monnet. « È in questo mondo (Cognac) che sono cresciuto. Non si faceva che una cosa, con concentrazione e lentezza. Ma attraverso questa cosa, si aveva un campo di osservazione immenso e uno scambio di idee molto attivo. Là, o a partire di là, imparavo più di quanto avrei potuto con una istruzione specializzata . . . Non avevo mai amato la scuola . . . eppure ho il ricordo di una infanzia seria e disciplinata. Molto presto ebbi l'istinto, divenuto poi per me una regola di condotta, che la riflessione non può essere separata dall'azione. L'azione era dappertutto intorno a me . . . perché avrei dovuto prendere la via traversa (*détour*) del diritto . . . quando era alla mia portata di entrare nella scuola della vita e visitare il mondo? Visitare

il mondo è una espressione letteraria che non si usava a Cognac. Noi dicevamo che si andava a visitare i clienti ».

Con un breve articolo non è possibile, purtroppo, ricordare altri episodi della vita di Monnet; e non è neppure possibile spiegare il metodo della sua azione. Bisogna tuttavia dire che le sue *Memorie* — appassionanti come ogni scritto in presa diretta sulla vita — sono già oggetto di studio in Istituti universitari. Il fatto è comprensibile. Non c'è soltanto il problema della conoscenza e dello studio delle sue opere. Monnet ha fatto ciò che, in teoria, avrebbero dovuto fare la scienza e il potere. Si può dunque, con le opere di Monnet, prendere la misura dello stato del potere e di quello delle scienze sociali. Là dove il potere e la scienza non vedevano problemi, o gli esperti non trovavano il bandolo della matassa, poteva bastare un uomo solo, Monnet, con la forza morale del suo carattere, con la solidità naturale del suo ingegno e con il « vecchio precetto di Cartesio ».

Il fatto è che quasi tutti gli uomini distinguono, fino a separarli, il conoscere dal fare, e così alterano tanto il conoscere quanto il fare. Monnet no, ma davvero, a cominciare dal fondamento, l'unità e non la divisione fra gli uomini. Egli ricorda che un suo amico, Dwight Morrow, aveva l'abitudine di dire: « Ci sono due categorie di uomini, quelli che vogliono *essere qualcuno* e quelli che vogliono *fare qualche cosa* ». E continua: « Dwight Morrow mi situava in questa seconda categoria ed è vero che non ho il ricordo di essermi mai detto: ' Sarò qualcuno '. Ma non sento nemmeno me stesso dire, in alcun momento della mia vita: ' Farò qualche cosa '. Ciò che ho fatto o contribuito a fare, e che ho raccontato in questo libro, è nato dalle circostanze quando si sono presentate ». Dalle circostanze, ma con la ferma volontà di agire nel « dominio della preparazione dell'avvenire » (« Se la concorrenza è viva nei dintorni del potere essa è praticamente nulla nel dominio nel quale io volevo agire, quello della preparazione dell'avvenire che, per definizione, non è illuminato dalle luci dell'attualità »); e con il sentimento che « il necessario non si discute », che il necessario va fatto, che il necessario, a patto di saper aspettare, è possibile, perché « tutto è possibile nei momenti eccezionali ».

Così, grazie alla necessità e alla fortuna, è iniziata, con la virtù di Jean Monnet, l'impresa dell'unità europea. E solo così potrà essere portata a compimento.

La fondazione dello Stato europeo

Esame e documentazione del tentativo intrapreso da De Gasperi nel 1951 e prospettive attuali *

MARIO ALBERTINI

Nota introduttiva.

Pubblichiamo due documenti e un testo del 1951 del M.F.E. che illustrano le due decisioni con le quali, sfruttando le possibilità e i problemi posti dalla conferenza della C.E.D. (Comunità europea di difesa), un piccolo gruppo di persone riuscì a mettere in cantiere la costruzione della Comunità politica europea (una Comunità con un esercito, un Parlamento eletto direttamente dagli Europei e un governo anche se imperfetto; dunque uno Stato, sempre che non si riservi il nome di *Stato* ad un solo tipo di Stato, quello unitario ed accentrato). Il primo documento, giunto nelle nostre mani anche se non è pubblico, è il « Verbale della riunione dei sei Ministri degli esteri della Conferenza dell'esercito europeo avvenuta a Strasburgo l'11 dicembre 1951 » (di evidente stesura italiana ed affrettata). La riunione è quella durante la quale De Gasperi riuscì a strappare a Schuman, e a far accettare dagli altri Ministri, la decisione di aggiungere alla costruzione dell'esercito europeo quella della Comunità politica. Il secondo documento è l'atto formale con il quale il 10 settembre 1952 i sei Ministri degli esteri affidarono l'elaborazione dello statuto della Comunità politica all'Assemblea allargata della C.E.C.A. Al pari di altri, questo documento attesta che la decisione di costruire la Comunità politica fu presa in seguito ad una

(*) Questi documenti, la nota introduttiva e il commento (rielaborato solo a fini di chiarezza espositiva) vennero diffusi all'interno del M.F.E. nel novembre del 1974. Ma con l'approssimarsi dell'elezione europea ci è parso nostro dovere renderli noti al pubblico per orientare il dibattito sulle scelte europee da fare.

richiesta italiana e quindi convalida nella sostanza, se non nella precisione dei dettagli, il contenuto del primo documento.

Per l'intelligenza di questi testi vanno ricordate, sia pure in modo sommario, le premesse di fatto. Verso la fine del 1950 gli U.S.A. ed il Regno Unito posero, in sede N.A.T.O., il problema della ricostruzione dell'esercito tedesco. Per ovvie ragioni il governo francese era contrario, ma non era abbastanza forte per imporre il suo no. Si fece così strada in Francia l'idea di servirsi del modello politico-istituzionale creato con la C.E.C.A. per dar vita all'esercito europeo, allo scopo di riarmare i tedeschi senza ricostruire l'esercito nazionale tedesco. Il 26 febbraio del 1951 il governo francese invitò gli Stati europei del Patto atlantico, e la Repubblica federale tedesca, alla conferenza per la C.E.D. Il Belgio, la Germania, il Lussemburgo e l'Italia aderirono immediatamente. Gli altri governi inviarono degli osservatori. In un secondo tempo aderì l'Olanda.

Questi fatti sono noti. Poco noto è invece il fatto che il 27 luglio del 1951 le delegazioni dei paesi partecipanti, stimando di essere ormai pervenute ad un progetto accettabile di esercito europeo, inviarono ai loro governi un *Rapport intérimaire* che costituiva praticamente una bozza di trattato. Va notato che in questo progetto l'idea di una Comunità politica basata sul voto degli Europei non figurava affatto: in accordo con l'originaria ispirazione francese le istituzioni previste erano simili a quelle della C.E.C.A., con un Commissario al posto dell'Alta autorità.

Ancora meno noto è quanto avvenne in seguito. Il M.F.E. (italiano) rivolse al governo un *Pro-memoria sul Rapport intérimaire,* redatto da Altiero Spinelli. Circa lo stato dei lavori della Conferenza, Spinelli faceva osservare che la contraddizione insita nel progetto di esercito europeo senza Stato europeo aveva prodotto la tendenza di alcune delegazioni ad accontentarsi di un risultato modesto, l'integrazione a partire dai comandi d'armata. E mostrava: 1) che questa integrazione non avrebbe creato un esercito europeo ma una semplice coalizione militare di eserciti nazionali, con la conseguenza di cascare proprio nel fatto che si voleva evitare: la rinascita dell'esercito tedesco; 2) che in ogni caso questo esercito o coalizione, non più dipendente solo dagli Stati nazionali, e organizzato dal Commissario europeo ma messo a disposizione della N.A.T.O., sarebbe finito sotto il controllo del generale atlantico, acquisendo così il carattere di un insieme di truppe di Stati tributari (Spinelli scriveva: « non avendo voluto fare un organo sovrano europeo la Conferenza tacitamente propone che il sovrano europeo sia il generale americano »). E dopo queste osservazioni Spinelli, per impostare nei suoi veri termini

il problema dell'esercito europeo, prendeva in esame le istituzioni e l'organizzazione militare proposte dal *Rapport,* ne metteva in evidenza le marchiane contraddizioni funzionali; e, ad una ad una, le riconduceva tutte alla fondamentale contraddizione iniziale: un esercito senza Stato. E concludeva infine il suo *Promemoria* con una indicazione sul metodo da seguire osservando: 1) che i governi non sarebbero stati in grado « di giungere alla vera unificazione » posta dal problema dell'esercito europeo senza « un testo che definisca con chiarezza gli organi europei, i poteri ad essi trasferiti ed i rapporti che esisteranno tra gli Stati nazionali ed il nuovo Stato europeo »; 2) che « questo testo sarà un Trattato o Patto fra gli Stati fino al momento in cui essi lo avranno ratificato e diventerà la suprema legge costituzionale del nuovo Stato a partire dal momento in cui la ratifica sarà avvenuta, e gli organi previsti saranno creati »; 3) che l'organo in grado di redigere questo testo non poteva essere che una Assemblea costituente, « che dovrebbe a rigore nascere da un voto diretto dei cittadini, ma che, per ragioni di rapidità e di convenienza, può essere eletta dai Parlamenti, che sono i depositari della sovranità popolare ».

Il metodo proposto da Spinelli fu quello che si impose. De Gasperi lesse il *Pro-memoria,* si convinse che la via da seguire era quella, e si mise al lavoro (la logica della costruzione della C.E.D. lo aveva messo di fronte alla necessità di creare lo Stato europeo, ed è per questo che egli allora si trovò a dire: « *dunque avevano ragione i federalisti* »). Non è possibile, in questa sede, ricostruire atto per atto gli avvenimenti che seguirono. Basta ricordare che De Gasperi diede alla delegazione italiana, fino ad allora una delle più gelose nella difesa della sovranità nazionale, la precisa istruzione di porre alla Conferenza il problema della Comunità politica; e che, nella seduta dell'11 dicembre 1951, come risulta dal *Verbale,* egli riuscì a far accettare il suo punto di vista. La lettura del verbale permette di constatare che egli si occupò solo di questo problema, e che intervenne in tutte le questioni particolari solo per ricondurle al problema essenziale (cfr. pp. 20-21, 24-25 e 28-29-30).

Ottenuto questo primo successo, si trattava di fare il secondo passo, cioè di stabilire la procedura per giungere ad uno statuto della Comunità politica. Anche allora la tendenza dei governi era quella di affidare persino dei compiti di questo genere a dei funzionari. Ma De Gasperi sapeva che cosa si doveva fare e, con l'apporto decisivo di Spaak, riuscì ad ottenere che questo compito venisse affidato all'Assemblea (allargata) della C.E.C.A., che per l'occasione assunse il nome di *Assemblea ad hoc* (e vale forse

la pena di ricordare che un membro, De Menthon, aveva proposto il nome di *Assemblea costituente* ed altri quello di *Assemblea precostituente*).

Il terzo passo, la ratifica, non fu mai compiuto. A causa della forma presa dagli eventi, cioè del legame tra C.E.D. e Comunità politica, bisognava in primo luogo ratificare il Trattato C.E.D. Ma dopo le ratifiche del Belgio, della Germania, del Lussemburgo e dell'Olanda, la C.E.D. fu respinta all'Assemblea nazionale francese il 30 agosto del 1954, sulla base di una *question préalable* posta dal generale Aumeran, deputato di Algeri, da una maggioranza nella quale figuravano, con i nazionalisti irriducibili e i colonialisti sparsi ovunque, i gollisti, i comunisti e una metà circa dei socialisti. E con la C.E.D. cadde la Comunità politica. Jacques Fauvet, che si era battuto, come il « Monde », contro la C.E.D. scrisse: « *Si può sostenere che nel 1952 e persino nel 1953 il Trattato sarebbe stato ratificato se fosse stato sottoposto al voto dell'Assemblea* » e spiegò: « *La politica interna ha ucciso la politica europea* » (1). È esatto. L'Assemblea che bocciò la C.E.D. aveva approvato la C.E.C.A.; ma fra il primo e il secondo evento si era verificata una svolta nella politica nazionale: i socialisti erano passati all'opposizione e i gollisti al governo.

Il fatto è che molti uomini non furono pari al compito. I « tepidi difensori » dell'unità europea avevano prima cercato una via facile per un'impresa difficile; e poi, costretti a seguire la via difficile, si erano affidati al solo « beneficio del tempo », che non giocava invece a loro favore. Incapaci di agire come le circostanze richiedevano essi giunsero — e l'Europa con loro — alla conclusione che la sola virtù da esercitare, in materia europea, sarebbe la prudenza. E ancora oggi molti traggono dalla vicenda della C.E.D. solo questo triviale insegnamento. Ma la vera lezione della C.E.D. è un'altra. Ciò che conta è che i forti difensori dell'unità europea riuscirono a portare la questione dell'esercito europeo sul terreno decisivo della Comunità politica, e a fare

(1) Cfr. JACQUES FAUVET, « Naissance et mort d'un Traité », in *La querelle de la C.E.D.*, a cura di RAYMOND ARON e DANIEL LERNER, Parigi 1956, pp. 29 e 57. Va anche ricordato, a smentita dell'affermazione secondo la quale la C.E.D. cadde perché era un progetto europeo troppo avanzato, che il 19 febbraio 1952 l'Assemblea nazionale francese — la stessa del voto del 30 agosto 1954 — aveva approvato con 327 voti contro 287 il principio dell'esercito europeo, ponendo condizioni del tutto ragionevoli che avevano già trovato, o stavano per trovare, soluzione (garanzia inglese e americana, integrazione militare al livello più basso possibile, subordinazione dell'esercito europeo a un « potere politico soprannazionale », ecc.).

così il primo tentativo di fondare lo Stato europeo. La fortuna non scelse il loro campo ed essi furono sconfitti. Ma una grande sconfitta vale infinitamente di più di molte mediocri vittorie. Grazie alla lotta di questo pugno di uomini, una lotta nella quale la prudenza si associò al coraggio e alla lucidità, la ragione sa ormai quale sia la via per unire l'Europa, mentre le mediocri vittorie del Mercato comune, fino a ieri tanto celebrate, hanno lasciato l'Europa divisa, in balia degli eventi e alla mercè dei grandi.

Commento politico.

I. – Come si è detto, tra la seconda metà del 1951 e il 30 agosto 1954 l'Europa occidentale si trovò molto vicina alla fondazione di uno Stato federale. Il *Pro-memoria* del M.F.E. e il verbale dell'11 dicembre 1951 bastano per mostrare che questo fatto storico si produsse perché due uomini, Spinelli, allora segretario del M.F.E., e De Gasperi, si resero conto che era possibile ed impostarono una azione adeguata per mandarlo ad effetto.

Nonostante la lunga gestazione del fatto, il clamore sollevato dalla questione della C.E.D., il carattere pubblico e manifestamente rivolto verso la fondazione dello Stato europeo delle varie decisioni prese, sino alla adozione dello Statuto della Comunità politica da parte dell'*Assemblea ad hoc*; e nonostante la trasparenza dei discorsi di De Gasperi sulla impossibilità di creare un esercito europeo senza dar vita ad una patria europea, la natura profonda del fatto — che se si fosse compiuto avrebbe creato lo Stato europeo — venne praticamente ignorata dalla stampa e sfuggì alla comprensione delle forze politiche, sociali e culturali che, non avendone avuto conoscenza, non ne hanno memoria. Ma la cosa non può stupire: sino alla vigilia della fondazione dello Stato italiano Cavour pensava e diceva che l'unità italiana — nel senso forte del termine — era una « corbelleria » (2). E va ricordata solo per due motivi: perché mostra fino a qual punto gli Stati nazionali, come del resto ogni Stato, possano rendere cieche le forze politiche, sociali e culturali quando è lo Stato stesso che è in questione; e perché, nella misura in cui mette in evidenza il realismo del tentativo del 1951, impedisce di adagiarsi nella convinzione secondo la quale la fondazione dello Stato europeo sarebbe impossibile, e quindi non degna di studio, né di impegno pratico. Va tuttavia detto che la fonda-

(2) C. CAVOUR, *Lettere edite e inedite*, a cura di LUIGI CHIALA, Torino 1884, vol. II, p. 429.

zione dello Stato europeo — cioè il compimento dell'integrazione — comporta la distruzione della sovranità esclusiva dei vecchi Stati e la creazione di uno Stato nuovo sull'area coperta da questi Stati, cioè una impresa storicamente inusuale, non comprensibile, né attuabile, con i criteri normali dell'azione politica.

II. – Ciò premesso, bisogna subito dire che nel momento presente nulla può essere considerato più importante dello studio della possibilità che si manifestò nel 1951, e del modo con il quale venne sfruttata, perché l'Europa si trova ora per la seconda volta, che potrebbe anche essere l'ultima, di fronte a questa possibilità, cioè sulla soglia della fondazione di uno Stato federale.

Come nel 1951, una pressione di tutte le forze politiche ed economiche del sistema mondiale si esercita sull'Europa occidentale. Come nel 1951 la Francia, guidata dalla sua stessa ragion di Stato, cerca una soluzione europea nel contesto atlantico. Nel 1951 la soluzione si poneva in termini di autonomia militare, cioè di esercito europeo; oggi si pone in termini di autonomia economica, con le relative implicazioni istituzionali, politiche e sociali. E come nel 1951 la Francia ha preso l'iniziativa con un ventaglio di proposte tra le quali spicca quella di fissare la data dell'elezione europea; ed ancora si manifestano, in Francia, le difficoltà e le contraddizioni di allora.

Ciò mostra che si sono riprodotti, anche se con contenuti diversi, i fattori che resero possibile nel 1951 il tentativo di fondare lo Stato europeo: 1) una situazione che comporta per gli Stati dell'Europa occidentale, se agiscono in ordine sparso (questa volta sul terreno economico-monetario) la ricaduta nella subordinazione agli U.S.A.; 2) la proposta della sola soluzione autonoma possibile, quella europea, da parte dello Stato meno arrendevole, la Francia. E per non ricadere nella deformazione dei fatti prodotta dal punto di vista nazionale va tenuto presente che la stretta cui è giunta l'Europa non dipende, come in generale si crede, solo dal modo con il quale gli Stati dell'Europa occidentale e le loro economie hanno reagito alle modificazioni dell'equilibrio politico ed economico internazionale.

A rendere più complesse le cose c'è il fatto che gli Stati dell'Europa occidentale sono integrati nel sistema della Comunità, e che i mercati nazionali sono stati parzialmente sostituiti dal Mercato comune europeo. L'Europa esiste come unione doganale e unione agricola imperfetta. Come tale, essa condiziona tanto la situazione degli Stati che appartengono all'unione quanto la politica internazionale. È questa posizione dell'Europa, avanzata ma

esposta, che ha provocato: 1) le tensioni, soprattutto economiche, nel campo atlantico, che hanno portato sino alla sospensione della convertibilità del dollaro con l'oro, alla crisi del sistema monetario internazionale ed a brutali rapporti di forza economica tra gli U.S.A. e la Comunità europea; 2) le diverse, ma in ultima istanza egualmente gravi, difficoltà degli Stati dell'Europa occidentale, che in Italia si manifestano in modo acuto a causa delle conseguenze dell'inserzione dell'economia e della società italiana nell'economia europea senza il correttivo di una adeguata politica economica e sociale a livello europeo (impossibile senza una moneta europea e un governo democratico europeo) (3); 3) le aspettative di risposte europee autonome da parte di tutti gli Stati interessati ad attenuare o a spezzare l'equilibrio bipolare del sistema mondiale.

Il rincaro del prezzo del petrolio, cioè l'esercizio del potere acquisito da alcuni Stati del Terzo mondo, ha messo brutalmente sul tappeto questi problemi, li ha collegati anche sotto il profilo delle risposte a breve o medio termine, ed ha stabilito così una ferrea condizione temporale per la scelta tra la soluzione europea della crisi, da concordare con gli U.S.A. ma in termini di eguaglianza, o una soluzione puramente americana che sancirebbe la impotenza e la divisione degli Stati europei, con conseguenze rovinose per la stessa America del Nord e per l'equilibrio mondiale.

La soluzione europea è difficile. L'Europa non ha ancora un governo, la sua capacità di agire si fonda tuttora sul solo vigore del processo di integrazione; e l'integrazione è in crisi perché, giunta allo stadio dell'unione doganale, non le resta da percorrere che la via dell'unione monetaria ed economica, ma su questo terreno, come su quello militare nel 1951, non può avanzare senza creare, nel contempo, lo Stato europeo. Ma è proprio questa la soluzione europea necessaria perché la pretesa di risolvere in modo europeo i problemi dei rapporti economici con gli U.S.A., della crisi italiana e dei rapporti con gli Stati terzi senza una sovranità economica europea è una pura chimera; e va del resto detto che la soluzione europea è difficile ma non impossibile perché la Francia non ha ceduto. Come nel 1951, essa ha proposto una soluzione europea dei problemi sul tappeto; e, nel contempo, anche se confusamente, l'adozione dei mezzi politico-istituzionali per sostenerla (elezione diretta del Parlamento europeo e rafforzamento dell'esecutivo europeo). La debolezza, che scam-

(3) È quanto ormai affermano gli economisti più seri. Cfr. ad esempio Giorgio Fuà, *Occupazione e capacità produttive: la realtà italiana*, Bologna 1976, p. 84.

bia il difficile con l'impossibile, e non sa volere istituzioni nuove perché sa agire solo col sostegno di quelle visibili ed esistenti, resta prigioniera dello Stato nazionale, e della sola soluzione possibile con questo mezzo di azione: la sottomissione al governo americano. Ma la partita è aperta perché anche la sottomissione è difficile.

III. – Alle stesse conclusioni, e in modo più stretto, si giunge se si paragona la situazione del 1951 a quella attuale dal punto di vista della natura dell'azione con la quale si può effettuare il tentativo di fondare lo Stato europeo. Bisogna, naturalmente, mutare il contesto dell'osservazione. La possibilità dipende da tutte le forze del sistema mondiale; ed è un dato di fatto, che si tratta di accertare, non di volere. L'azione, invece, non dipende solo dalla conoscenza ma anche dalla volontà; ed al suo inizio non mette in gioco immediatamente tutte le forze, ma solo persone singole in quanto tali, a patto che esse sappiano intraprendere un'azione affidabile, in ultima istanza, alle sole forze decisive, quelle dei popoli.

Bisogna inoltre tener conto della differenza tra politica europea e politica normale. Basta, a questo riguardo, e per gli scopi di questo commento, prendere in esame la questione del punto sul quale far leva; del luogo o centro nel quale prendere le prime decisioni — e ottenere il primo schieramento di forze — in modo tale da rendere possibili decisioni successive basate su un impegno sempre maggiore delle forze politiche e sociali, fino a pareggiare, nel momento finale, le forze all'obiettivo (cioè sino alla mobilitazione di tutte le forze politiche e sociali dell'Europa, non essendo possibile fondare lo Stato europeo senza l'intervento del popolo europeo) (4).

Per la politica come è normalmente concepita questo fatto non costituisce un problema. Lo Stato, con la sua unità e la sua

(4) È questa la serie progressiva di decisioni che si produsse al tempo della C.E.D., con conseguenze che sarebbero giunte, senza la sconfitta del 30 agosto 1954, proprio sino alla mobilitazione elettorale del popolo europeo per portare a termine l'opera costituente. È quanto stabilivano formalmente gli ultimi testi ufficiali; e, alcuni, quasi con gli stessi termini usati qui da chi scrive ora. Ad esempio, nel disegno di legge italiano per la ratifica del Trattato C.E.D. si legge: « È infine da ricordare la competenza che l'art. 38 conferisce all'Assemblea in *una funzione che può chiamarsi precostituente europea* » (Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, disegno di legge n. 3077, seduta del 13 dicembre 1952. La sottolineatura è nel testo).

articolazione in luoghi centrali e periferici, costituisce la rete dei punti sui quali fa leva non solo la politica normale, ma perfino quella rivoluzionaria, che sinora non è mai andata oltre la conquista dello Stato (restandone ovviamente prigioniera, come è sempre accaduto sino al caso istruttivo della rivoluzione bolscevica). Per la politica europea, invece, è questo il problema maggiore. L'Europa non si fa con la conquista di un potere già istituito. La difficoltà della lotta per l'Europa sta precisamente nel fatto che i luoghi o centri nei quali si producono le svolte e i fatti che fanno avanzare o retrocedere l'unità stanno ovunque, acquistano rilievo diverso a seconda della situazione, e quindi non sono fissi ma mobili, legati all'occasione, e invisibili ai più.

Ciò vale anche per il centro di decisione del quale ci dobbiamo occupare, quello con il quale si possono fare i passi preliminari per fondare lo Stato europeo. Va ricordato che la decisione di creare la Comunità politica, e quella di affidare la redazione dello Statuto all'Assemblea europea, furono prese da riunioni di Ministri degli esteri (con la presenza di Capi di governo, e praticamente con il consenso di tutti i Capi di governo). E va poi osservato: 1) che solo una riunione di Capi di governo o di Ministri degli esteri con un mandato speciale, avrebbe potuto prendere decisioni di questo genere, 2) che il centro di decisione costituito da queste riunioni poté prendere decisioni simili solo perché doveva risolvere i problemi della creazione di un esercito europeo, 3) che l'esercito europeo metteva in gioco le sovranità nazionali (è questo il punto fondamentale perché non è altrimenti spiegabile la decisione di creare la sovranità europea da parte dei massimi esponenti delle sovranità nazionali). Il precedente del 1951 permette dunque di affermare: *a*) che in quanto tali i centri normali di decisione non servono (o perché non riuniscono le massime autorità di tutti i paesi, o perché normalmente manca l'occasione che rende possibili le decisioni di cui parliamo), *b*) che occorre un « centro occasionale di decisione » (massime autorità più occasione adatta), *c*) che l'occasione adatta si può manifestare solo in presenza di un meccanismo d'azione generato da un problema che — come quello della costruzione dell'esercito europeo — metta in gioco le sovranità nazionali.

Non è necessario dire altro per stabilire che proprio un meccanismo d'azione di questo genere è di nuovo in atto con la proposta francese di fissare la data dell'elezione europea (*memorandum* del 15 ottobre 1974). Anche l'elezione europea — come e più dell'esercito europeo — mette infatti in gioco le sovranità nazionali.

IV. – Nel suo *Pro-memoria* del 1951 Spinelli aveva chiarito che per fondare lo Stato europeo occorrono tre decisioni: quella con la quale gli Stati manifestano la loro volontà di dar vita a uno Stato europeo (volontà e non necessariamente consapevolezza, che spesso manca nei grandi rivolgimenti storici), quella con la quale si assegna a un organo il compito di elaborare la costituzione, e quella finale circa la ratifica della costituzione da parte degli attuali detentori della sovranità (e non importa se lo Stato federale verrà chiamato Comunità europea, e la sua costituzione *statuto,* o *legge fondamentale* o come si voglia).

Ciò significa che occorrono tre centri di decisione: 1) il Parlamento europeo, che può elaborare la costituzione; 2) i popoli nazionali, che possono ratificarla (con un referendum o mediante i loro rappresentanti in Parlamento); 3) il centro di decisione che mette in moto il processo con la decisione iniziale, e lo svolge per la parte di sua competenza, eminentemente procedurale (il centro occasionale di decisione di cui si è parlato). Abbiamo già visto, d'altra parte, che l'elezione europea può dar vita ad un centro di questo genere. Possiamo dunque affermare che siamo effettivamente di fronte alla possibilità di fondare lo Stato europeo.

A questo punto non ci sarebbe nulla da aggiungere. Si trattava di esaminare una possibilità: nell'azione politica non c'è altro, perché tutto ciò che è certo non appartiene al mondo dell'azione politica. Di conseguenza, quando si è detto che il meccanismo d'azione è di nuovo in atto, che la possibilità si è manifestata per la seconda volta, si è detto tutto. Il resto non è da scrivere, ma da fare.

C'è però una questione che va chiarita, a causa della « incredulità delli uomini, li quali non credano in verità le cose nuove, se non veggono nata una ferma esperienzia ». Quasi nessuno, in realtà, pensa che l'elezione europea abbia le virtualità descritte in questo commento. Ma il fatto è che quasi nessuno pensa davvero all'elezione europea in tutti i suoi aspetti e nella sua inevitabile realtà. Elezione europea non vuol dire elezione europea una volta sola; vuol dire prima elezione europea, poi seconda, poi terza, ecc. A meno di catastrofi sarà infatti molto difficile non fare la seconda elezione europea dopo aver fatto la prima, ancora più difficile non fare la terza elezione dopo aver fatto la seconda, e via di seguito. E ciò basta per affermare che si può pensare tutto, ma non una situazione nella quale ogni quattro o cinque anni il popolo europeo va alle urne, ma non c'è, né si forma, un governo europeo.

VERBALE DELLA RIUNIONE DEI SEI MINISTRI DEGLI ESTERI DELLA CONFERENZA DELL'ESERCITO EUROPEO AVVENUTA A STRASBURGO L'11 DICEMBRE 1951

Seduta della mattina (ore 10 - ore 13)

1. – *Ordine del giorno.*

Schuman: Propone un ordine del giorno basato su un criterio cronologico: cioè studiare dapprima i problemi relativi alla creazione dell'esercito europeo (reclutamento, incorporazione delle truppe, nomina ai gradi) poi quelli riguardanti il suo funzionamento (bilancio, piani d'armamento, ripartizione degli aiuti esterni).

De Gasperi: Data la ristrettezza del tempo disponibile, ritiene che converrebbe eliminare tutte le questioni tecniche e concentrarsi invece su quelle strettamente politiche e più importanti, in particolare sul problema del bilancio.

Schuman: Spiega che è effettivamente sua intenzione trattare solo gli aspetti politici delle varie questioni da lui indicate.

De Gasperi: Si dichiara disposto ad accettare l'ordine del giorno proposto alla luce di queste spiegazioni, pur ricordando che il bilancio è, a suo parere, la questione fondamentale.

2. – *Reclutamento delle truppe europee.*

Schuman: Osserva che a proposito del reclutamento devono considerarsi due situazioni differenti: per la Germania si tratta di reclutamento di truppe ex novo, per gli altri paesi si dovranno invece incorporare nell'esercito europeo truppe già esistenti. Le proposte fatte dagli esperti della Conferenza di Parigi sono nel senso che il reclutamento dovrebbe essere compito delle auto-

rità nazionali, ma si dovrebbe svolgere sotto controllo del Commissario e su regole generali valevoli per tutti, fissate in allegato al Trattato.

Su domanda di *Bech* specifica che la durata del servizio sarebbe uguale per tutti, ma che si lascerebbero liberi i paesi membri per quel che riguarda le esenzioni e altre secondarie modalità di applicazione.

Su domanda di *Sticker* precisa che il Commissario sarebbe autorizzato a provvedere direttamente al reclutamento nei vari Paesi solo quando si istituirà una vera Confederazione europea.

Dopo aver constatato che non sembrano esistere sull'argomento serie divergenze di vedute, conclude dicendo che i principi sopra enunciati possono considerarsi accettati.

Sticker: Domanda se per l'accordo sulla durata del servizio militare è prevista l'unanimità.

Schuman: Osserva che, dato che la durata sarà stabilita nel Trattato o in un protocollo annesso, l'unanimità è evidentemente necessaria. Rimarrebbe tuttavia indeciso se l'unanimità è anche necessaria per stabilire le variazioni successive della durata del servizio. La questione potrebbe essere rinviata allo studio degli esperti.

De Gasperi: Pur prendendo nota che un accordo sembra essersi realizzato, ricorda che i governi non sono ancora definitivamente impegnati su questo punto. Una decisione definitiva potrà essere presa solo quando i governi potranno esaminare l'insieme del Trattato.

3. – *Incorporazione delle truppe.*

Schuman: Riferisce che il Comitato degli esperti ha proposto l'incorporazione totale delle forze nazionali nell'esercito europeo, con alcune eccezioni (v. articolo 6 del progetto di Trattato: forze coloniali, di polizia, forze di occupazione a Berlino e in Austria).

De Gasperi: Gli sembra che vi possano essere difficoltà per quel che riguarda le forze d'occupazione a Berlino e in Austria. Domanda che cosa succederebbe se le truppe francesi a Berlino o in Austria venissero attaccate. La Comunità entrerebbe allora in guerra?

Schuman: Spiega le ragioni per cui si è creduto necessario di fare, su esplicita richiesta tedesca, le eccezioni di Berlino e dell'Austria e, venendo a parlare delle truppe coloniali, espone la

situazione francese in Indocina, ricordando che è necessario alla Francia di assicurare i rimpiazzi per i contingenti che subiscono colà gravi perdite.

De Gasperi: Non ha difficoltà per l'eccezione delle truppe dell'Indocina ma solleva il problema della proporzione che deve esistere fra il quantitativo di queste truppe e le aliquote versate all'esercito europeo. Quanti sarebbero i contingenti necessari per i rimpiazzi in Indocina? Sottolinea che la questione ha una importanza soprattutto psicologica, perché di fatto, anche se per comprensibili ragioni, la Francia otterrebbe in questo modo di mantenere un esercito nazionale, a differenza degli altri paesi.

Schuman: Indica che per l'Indocina si prevede una riserva di due divisioni.

Van Zeeland: Esiste, secondo lui, una possibilità d'accordo su queste basi: il carattere europeo sarà assunto da tutti i contingenti inclusi e enumerati nel Trattato, rimarranno fuori tutti gli altri contingenti, fra cui la polizia, le truppe coloniali e quelle destinate a compiti internazionali.

Sticker: Per evitare malintesi osserva che alla polizia bisogna aggiungere anche, contrariamente a quanto ha detto Schuman, le forze per la difesa interna.

Schuman: Ritiene che vi è una considerevole differenza fra la sua posizione e quella di Van Zeeland. Per Van Zeeland si tratta di stabilire nel Trattato quali contingenti sono inclusi nell'esercito europeo, per lui invece si tratta di stabilire quali ne sono esclusi. Nel primo caso la presunzione giocherebbe in favore del carattere nazionale, nel secondo in favore del carattere europeo.

Van Zeeland: Riconosce che la sua proposta è un compromesso fra le tesi in presenza e cioè si enumererà nel Trattato sia i contingenti che sono versati all'esercito europeo, sia quelli che rimangono nazionali. Ad esempio le forze antiparacadutiste e quelle della difesa del territorio nazionale saranno specificamente indicate come aventi carattere nazionale.

Adenauer: È d'accordo con Schuman. Se si segue Van Zeeland si liquida la concezione politica della comunità europea.

Van Zeeland: È disposto a rinunciare al criterio della presunzione, a cui ha fatto allusione Schuman, sia da un lato che dall'altro, cioè non vi sarà presunzione né in favore dell'esercito

nazionale né in favore di quello europeo. Propone quindi che gli esperti stabiliscano una enumerazione completa e esauriente delle forze europee e delle forze nazionali.

Adenauer: Esita ad accettare la proposta di Van Zeeland. Si nuocerebbe all'integrazione europea, si indebolirebbe l'idea europea. E se forze nuove (ad esempio forze atomiche) venissero istituite, non si saprebbe in che categoria collocarle.

Schuman: Pur essendoci due posizioni alquanto differenti, ritiene che una soluzione comune potrà essere raggiunta. Propone, e gli altri Ministri accettano, che gli esperti redigano un testo ove si registrino i punti di accordo e di disaccordo.

4. – *Inquadramento* (*nomina degli ufficiali*).

Van Zeeland: Espone la posizione belga come segue: le regole fondamentali di nomina e di avanzamento nell'esercito europeo devono essere comuni, ma nei gruppi omogenei nazionali queste regole dovranno essere applicate secondo le costituzioni nazionali e dagli organi nazionali; accetta cioè che per gli ufficiali integrati le nomine siano fatte dal Commissario ma non per le divisioni nazionali, perché ciò sarebbe contrario alla costituzione belga.

Adenauer: Non può accettare il punto di vista di Van Zeeland che sembra incompatibile con il carattere europeo della Comunità. La sola eccezione possibile è quella del corpo di guardia del monarca.

Sticker e Bech: Si allineano sulla posizione di Van Zeeland.

De Gasperi: Osserva che su ogni problema che si presenta risorge il problema fondamentale e cioè che la creazione dell'esercito europeo non è possibile senza modificare leggi fondamentali dei paesi membri e senza risolvere la questione politica fondamentale: il carattere della Comunità.

Schuman: Espone una proposta transazionale francese: per i paesi monarchici, i gradi sarebbero conferiti su proposta del Commissario dalle autorità nazionali; l'inverso avverrebbe per le repubbliche, ove le nomine sarebbero fatte dal Commissario d'accordo con le autorità nazionali. Il sistema avrebbe carattere transitorio, in attesa che si addivenga a ulteriori formule federative.

Aggiunge che bisognerebbe fare attenzione affinché nel testo finale non apparissero imbarazzanti differenze fra la situazione dei paesi monarchici e quelli repubblicani.

È convinto che si può arrivare ad un accordo.

De Gasperi: Osserva che la questione non è facile nemmeno per i paesi repubblicani. Come si può fare apparire che la Repubblica difende il carattere nazionale meno bene che la Monarchia? Il problema è particolarmente serio quando si tratta di Repubbliche che non hanno tradizioni secolari.

Adenauer: Si associa con De Gasperi e domanda fino a che punto nella proposta di Schuman esista l'obbligo delle due parti di effettuare la nomina una volta che l'altra parte ha formulato una proposta.

Schuman: Stima che nei due casi sia necessario l'accordo. In altre parole sia il Commissario sia le autorità nazionali hanno un diritto di veto.

Van Zeeland, Sticker e Bech: Accettano la proposta di Schuman, è il limite massimo delle concessioni che sono disposti a fare.

Schuman: Constata che si delinea un accordo e dà incarico agli esperti di redigere un testo.

5. – *Istruzione.*

Schuman: A suo parere non solo l'istruzione nell'esercito europeo dovrebbe essere effettuata sulla base di principi comuni, ma l'organizzazione stessa di questa dovrebbe avvenire in un quadro europeo e sotto controllo del Commissario. Sa però che su questo punto alcune delegazioni hanno fatto riserve.

Van Zeeland: Afferma che nella Comunità le mete essenziali devono essere comuni a tutti, ma che la realizzazione e l'applicazione delle regole generali deve rimanere compito delle autorità nazionali, pur lasciando al Commissario diritti di ispezione e di controllo. Crede perciò che la prima fase dell'istruzione militare dovrebbe rimanere nazionale, e che nella seconda fase vi debbono essere scuole europee comuni. Lo spirito europeo non deve opprimere lo spirito nazionale.

De Gasperi: Nota che è difficile prendere una decisione sull'argomento quando non si sa ancora quale sarà la figura del Commissario.

Sticker: Insiste perché una soluzione nel senso della proposta di Van Zeeland sia accettata.

Schuman: Dà incarico agli esperti di tentare di redigere un testo.

Seduta del pomeriggio (ore 15 - ore 20)

6. – *Poteri del Commissario e questione politica fondamentale.*

De Gasperi: L'Italia è pronta a trasferire ampi poteri a una Comunità europea purché questa sia democraticamente organizzata e dia garanzie di vita e di sviluppo. Non nega che vi possa essere un periodo transitorio, ma ritiene necessario che nel momento in cui il Trattato verrà presentato ai Parlamenti, sia già chiaramente affermata la volontà di creare istituzioni politiche comuni, che assicurino la vita dell'organizzazione. Riconosce che l'organizzazione politica e integrata dell'Europa non si potrà realizzare subito, ciò nondimeno stima che è necessario fin dal principio la sicurezza che questa organizzazione a un certo momento prenderà vita. Se si trasferisce tutto l'esercito a un potere europeo, bisogna che i Parlamenti e i popoli sappiano in che maniera questo potere sarà organizzato, come gestirà le sue attribuzioni e come sarà controllato.

È per questo che considera la presenza di una Assemblea nell'organizzazione europea come essenziale; è necessario che nella Comunità europea esista un corpo rappresentativo, questo potrà anche essere formato mediante delegazione di poteri da parte dei Parlamenti nazionali.

L'organo esecutivo europeo, che a suo avviso dovrebbe essere collegiale, sarebbe responsabile verso questo corpo rappresentativo europeo. L'organo esecutivo dovrebbe avere un presidente, che si chiami o Commissario o in altra maniera. (Il termine Commissario potrebbe non essere ben accetto a noi italiani perché è un termine che ricorda le autorità di polizia, e ai tedeschi perché ricorda gli alti commissari dell'occupazione). Il nome è una questione secondaria, l'importante è che si tratti di un Commissariato e non di una persona singola. In questo corpo collegiale la presidenza, ad esempio, potrebbe essere esercitata a turno.

Comprende che la creazione di una Assemblea rappresentativa può destare qualche preoccupazione presso i paesi minori, che, per forza, avrebbero una rappresentanza limitata, ma il correttivo si può trovare nel Consiglio di ministri. In esso ogni paese avrebbe una rappresentanza eguale come in un Consiglio di Stati.

Vi è poi la questione della messa in moto dell'esercito europeo. Nel Patto atlantico, almeno teoricamente, non vi è automatismo. Per l'esercito europeo occorrerebbe che nel determinare i poteri dell'Assemblea e del Consiglio degli Stati, si trovi una formula perché questi organi siano consultati.

Comunque sia, per riuscire dobbiamo fare qualche cosa che presenti attrattive per la gioventù europea; dobbiamo lanciare un appello a cui questa possa rispondere. Come potremo giustificare il trasferimento a organi comuni di così importanti parti della sovranità nazionale se non diamo al tempo stesso ai popoli la speranza di realizzare idee nuove? È questa la sola maniera per combattere i risorgenti nazionalismi.

Schuman: Pur dichiarandosi in massima d'accordo, obietta che quanto ha detto De Gasperi concerne uno stadio ulteriore. Oggi deve essere esaminato solo quanto è necessario fare immediatamente.

De Gasperi: Teme che vi sia equivoco e che le sue parole non siano riuscite chiare. Per presentare il Trattato ai Parlamenti è necessario dire non solo quello che si farà durante lo stadio transitorio ma indicare anche la meta a cui si vuole e si deve arrivare, sia pure senza precisare dettagli. È indispensabile quindi stabilire nel Trattato alcuni principi o idee generali. Bastano poche linee, purché siano chiare e impegnative. D'altra parte non è difficile creare una Assemblea formata da delegati dei Parlamenti nazionali rapidamente; questa Assemblea però deve avere reali e ben definiti poteri.

Non è per ritardare la conclusione del Trattato che domanda ciò. Basta pensare al pericolo estremo cui è esposta l'Italia per la sua posizione geografica, per comprendere che da parte italiana non si può certo desiderare di svolgere manovre dilatorie nell'organizzazione della difesa. Ma ritiene necessario che la Comunità europea della difesa debba rappresentare qualche cosa di più di quanto è già stato stabilito nel N.A.T.O., altrimenti sarebbe inutile e inoperante.

Vi è a questo momento una digressione sulla questione dell'*automatismo,* in seguito ad un intervento di *Van Zeeland,* che si dice pronto ad accettare nella Comunità europea quell'automatismo che non è previsto nel N.A.T.O.

Sticker: È alquanto perplesso ad accettare la proposta di Van Zeeland. Ritiene che il problema della messa in moto della Comu-

nità europea deve essere deciso d'accordo col N.A.T.O. e che quindi non può essere risolto in questa sede.

Schuman: Nota che il problema dell'automatismo si presenta sotto due aspetti: anzitutto sotto l'aspetto della Comunità europea e ritiene che fra i sei l'automatismo deve essere adottato, in secondo luogo nei confronti del N.A.T.O. Si potrà forse fra il N.A.T.O. e la Comunità europea stabilire un automatismo reciproco ma questo è un problema da risolversi col N.A.T.O.

A questo punto la discussione ritorna al soggetto del problema politico generale.

Schuman: Non ha difficoltà a delineare fin d'ora quali saranno le istituzioni politiche future nello stadio definitivo della Comunità ma ricorda che è necessario creare alcuni organi comuni subito, per permettere l'urgente organizzazione della Comunità. Ritiene che a capo della Comunità europea nell'immediato non potrebbe essere il Consiglio dei ministri, come sembra sia la tesi belga, perché è necessaria una gestione rapida e snella che solo un Commissario unico potrebbe assicurare.

De Gasperi: Insiste che è necessario fissare subito quali saranno gli organi rappresentativi nel periodo definitivo. Solo dopo averlo stabilito, si potrà passare a studiare quelli del periodo provvisorio.

Schuman: Propone che il compito di progettare gli istituti definitivi sia lasciato agli esperti.

Sticker: Si rifiuta di pronunciarsi oggi sulla questione degli istituti definitivi. Su questa questione gli esperti della Conferenza di Parigi non hanno ricevuto finora alcuna istruzione e il problema non è stato affatto discusso.

De Gasperi: Ricorda che da parte della delegazione italiana a Parigi sono state fatte proposte concrete con un memorandum presentato il 9 ottobre. Il problema quindi non è affatto nuovo, esso è stato già discusso nella Conferenza di Parigi anche se non risolto.

Adenauer: Concorda che la questione degli istituti definitivi è stata effettivamente posta e discussa a Parigi.

Schuman: Si rende conto del desiderio di De Gasperi e non sarebbe contrario a che nel Trattato si affermi la volontà di arrivare ad una Europa politicamente organizzata, eventualmente con una Assemblea eletta, con una seconda Camera e un esecutivo. Ma oggi dobbiamo concentrarci sui problemi immediati, primo

fra tutti *quello del bilancio* (in che maniera si potrà finanziare un esercito comune finché non esiste una unione politica europea).

I Ministri, pur non abbandonando la discussione del problema fondamentale politico, passano ad occuparsi particolarmente del bilancio.

Alphand: Espone la situazione dei lavori degli esperti sulla materia, insistendo particolarmente sull'ultima proposta francese.

Van Zeeland: Premettendo che il bilancio comune deve essere limitato a un certo gruppo di spese veramente comuni, è d'avviso che il bilancio comune sia preparato dal Commissario e approvato all'unanimità dal Consiglio dei ministri. Quanto ad un eventuale intervento dell'Assemblea nell'approvazione del bilancio, afferma di non vederlo di buon occhio, ma è disposto ad accettarlo, purché l'Assemblea possa fare solo delle raccomandazioni.

In via generale può accettare la proposta fatta dagli esperti olandesi in sede di Conferenza a Parigi, aggiungendo, come concessione alla tesi francese, che le divisioni dopo essere state equipaggiate a cura del bilancio nazionale, vengano prese in carico dal bilancio comune man mano che esse, essendo pronte, siano versate alla Comunità.

Sticker: È d'accordo con Van Zeeland precisando che quanto sopra si riferisce a un periodo transitorio che dovrebbe finire automaticamente allo scadere del programma a medio termine.

Schuman: Pone nuovamente in dubbio che si possa far funzionare un esercito comune senza un bilancio comune.

Adenauer: Concorda con Schuman. Una cassa comune è necessaria soprattutto alla Germania, che dovrà spendere quarantotto miliardi di marchi per equipaggiare le sue dodici divisioni. Ciò evidentemente non è possibile senza l'aiuto americano, ma crede che gli Stati Uniti daranno più facilmente gli aiuti a una cassa comune, piuttosto che ai singoli paesi.

Schuman: Solleva il problema dei piani d'armamento in relazione al bilancio comune. Nel N.A.T.O. non si è riusciti a realizzare la standardizzazione. Ciò si potrà fare nella Comunità europea, solo se vi sarà un bilancio comune e solo se il Commissario avrà, sia pure con l'intervento del Consiglio, poteri di tracciare questi piani e di imporne la realizzazione ai paesi membri.

Sticker: Osserva che ogni Paese ha già stabilito dei piani nazionali d'armamento: sarebbe nocivo che il Commissario li modifi-

casse. D'altra parte le autorità nazionali sono indispensabili per l'esecuzione di tali piani.

De Gasperi: Propone di estendere la consultazione anche ai Ministri della difesa.

Schuman: Riconosce che il problema è politico-finanziario da una parte e tecnico-militare dall'altra. È opportuno quindi che i due sopraddetti Ministri siano consultati.

Van Zeeland: Ritornando alla questione del bilancio afferma che il sistema del bilancio comune unico e totalitario non potrà essere adottato che alla fine del periodo transitorio. Per il periodo transitorio non gli sembra che la differenza tra le proposte francesi e quelle olandesi sia immensa. Si tratta più che altro di stabilire di comune accordo fino a che punto le autorità nazionali potranno intervenire nell'esecuzione dei piani d'armamento. Questo è un problema che potrebbe essere studiato dagli esperti.

De Gasperi: Osserva che deve essere ben chiaro che si tratta unicamente del problema del bilancio durante il periodo transitorio, ma ha timori che il transitorio possa trasformarsi praticamente in definitivo. Domanda quindi che si diano precise istruzioni agli esperti perché si concretizzino le formule già previste dall'art. 7 H del progetto di Trattato relativo ai poteri dell'Assemblea. Ciò toglierebbe il carattere dubbio e sospetto che, altrimenti, avrebbe il periodo provvisorio.

Adenauer: È d'accordo che i principi fondamentali a cui si riferisce De Gasperi siano formulati al più presto.

Schuman: Pur riaffermando il suo attaccamento all'idea europea, non crede che su un così grave argomento sia possibile precisare istruzioni agli esperti nella presente seduta.

De Gasperi: Si sorprende delle opposizioni che la sua idea incontra. Tutti si sono dichiarati favorevoli all'idea dell'integrazione politica europea, ma i successivi atteggiamenti delle delegazioni fanno sorgere il sospetto che, in realtà, si voglia istaurare il provvisorio come definitivo.

Sticker: Ammonisce che ciò è pericoloso perché potrebbe far sorgere infondate illusioni sulle possibilità di una rapida integrazione europea.

De Gasperi: Propone un testo in cui, riprendendo e modificando alquanto l'art. 7 H del progetto di Trattato si danno istruzioni agli esperti di studiare e fornire sollecita risposta sui modi in cui dovrebbe essere creata, nel periodo definitivo, una Assemblea rappresentativa e sui poteri di essa, in particolare per quel che riguarda il voto e il controllo del bilancio e la creazione di imposte europee.

Schuman: È riluttante ad accettare la proposta. Quanto domanda De Gasperi porterebbe dei cambiamenti alla costituzione francese. Non gli è possibile impegnarsi ora.

De Gasperi: È sicuro che anche in Francia il Trattato sull'esercito europeo sarebbe più facilmente accolto dal Parlamento se esso prevedesse una organizzazione federativa. Se il testo proposto per le istruzioni agli esperti non può essere accettato, ritiene essenziale che l'art. 7 H del progetto di Trattato venga debitamente rafforzato.

Adenauer: Appoggia de Gasperi ma teme che gli esperti non possano formulare le proposte entro il 2 febbraio come sarebbe necessario. Questo lavoro potrebbe essere fatto dall'Assemblea provvisoria della organizzazione, fissando un determinato e ragionevole termine di tempo per i suoi lavori.

De Gasperi: Riafferma energicamente che il minimo assolutamente indispensabile è che si veda chiaramente negli sviluppi della Comunità la presenza di una Assemblea rappresentativa.

Seduta della sera (ore 22 - ore 1)

Nell'intervallo gli esperti hanno preparato alcuni testi sugli argomenti trattati nelle sedute precedenti, secondo le indicazioni del presidente Schuman.

Alphand: Legge il testo concordato sul reclutamento. Il testo è il seguente: « Le réclutement sera effectué par les organisations nationales sous le contrôle du Commissaire et en application des règles communes établies dans un protocole annexe au Traité. En particulier la durée uniforme du service devra être fixée dans le protocole. Dans la mesure où le protocole le permettra les gouvernements et les Parlements nationaux resteront libres d'établir certaines dispositions particulières (par exemple en ma-

tière de sanctions). Ces principes sont sujets à adaptation le jour où il aura été crée une organisation confédérale entre les Etats membres. Les experts devront étudier la question de la modification éventuelle du protocole annexe notamment sur les points de la durée du service ».

Bech: Manifesta qualche difficoltà ad accettare che la durata del servizio sia uniforme, cioè uguale per tutti.

Sticker: Ricorda che, da quanto si è detto la mattina sulla durata del servizio, la decisione deve essere presa all'unanimità. Siccome essa verrà inserita in un protocollo, anche una sua eventuale modifica deve essere decisa all'unanimità.

Adenauer: Ritiene che l'uniformità della durata del servizio sia un punto essenziale e fondamentale.

Bech: Ha l'impressione che gli accordi della mattina erano differenti e che si stabilivano eccezioni.

Schuman: Riconosce che la durata del servizio dovrà essere differente a seconda delle categorie, e propone, per soddisfare Bech, un emendamento!

I sei Ministri concordano di emendare il testo sopra riferito aggiungendo le parole: « pour chaque catégorie d'armes » all'ultima linea del paragrafo I, il quale risulta modificato quindi nella maniera seguente: « En particulier la durée uniforme du service, pour chaque catégorie d'armes, devra être fixée dans le protocole ».

Alphand: Legge il testo concordato sulla nomina degli ufficiali: « A titre provisoire une formule transactionnelle sur la nomination des officiers est établie. Il est convenu que les grades dans les unités de nationalité homogène des forces européennes de défense sont conférés: par décision du Commissaire, sur proposition des autorités nationales, en ce qui concerne le personnel d'origine allemande, francaise, italienne; sur recommandation du Commissaire, trasmise aux autorités nationales, en ce qui concerne le personnel d'origine belge, luxembourgeoise et néerlandaise. Il est entendu que les autorités nationales et le Commissaire ont le droit de veto. Les Ministres des affaires étrangères doivent toutefois réserver la position de leurs gouvernements au sujet de l'acceptation de cette formule transactionnelle. Les grades supérieurs à ceux de commandant d'unité de base de nationalité homogène, sont conférés par décision du Commissaire dans les conditions de l'art. 33. Les emplois sont conférés par décision du Commissaire ».

Il testo viene approvato.

Alphand: Legge il testo concordato sulla composizione delle forze. (Il testo va ad integrare quanto è stabilito nell'art. 6 del progetto di Trattato). « 1) Ajouter parmi les forces demeurant nationales: a) les troupes servant à la garde personnelle des Chefs d'Etat, b) les gendarmeries nationales; 2) Indiquer dans un protocole annexe qu'à titre provisoire et jusqu'à une date fixée d'un commun accord par les gouvernements des Etats membres, des forces armées nationales pourront être recrutées et entretenues par le Royaume de Belgique jusqu'à concurrence de deux régiments ».

Van Zeeland: Su domanda di Adenauer spiega che il Belgio ha bisogno di conservare due reggimenti per speciali servizi di sicurezza all'interno e, sempre su domanda di Adenauer, precisa che il mantenimento di due reggimenti nazionali non impedirà al Belgio di fornire all'esercito europeo i contingenti stabiliti nel Trattato.

Adenauer: Solleva la difficoltà che costituirebbe un trattamento speciale per il Belgio, mentre la Germania sarebbe completamente sfornita di forze nazionali.

De Gasperi: Osserva che la richiesta di Van Zeeland crea difficoltà anche per l'Italia, ove la difesa locale e il mantenimento della sicurezza si presentano come problemi ancora più gravi del Belgio.

Sticker: Ricorda che ci sono tre categorie di forze, forze antiaeree, forza di sicurezza all'interno e forze navali che non sono a disposizione di Shape e la cui situazione rimane ancora riservata anche per quel che riguarda il loro inquadramento nell'esercito europeo.

Adenauer: Ritiene che ciò aggrava la richiesta belga: il Belgio, oltre ai due reggimenti sopradetti, potrebbe poi reclamare che altri contingenti rimanessero nazionali, al momento in cui i problemi accennati da Sticker venissero risolti. Se il Belgio mantiene la sua domanda, la Germania, per conservare le proporzioni fra quanto è ceduto all'esercito europeo e quanto è mantenuto nazionale, dovrebbe esigere di conservare dodici reggimenti a disposizione del Governo federale. Fa presente che la questione è grave anche per le sue ripercussioni psicologiche.

De Gasperi: Riterrebbe che la formula belga come è stata presentata nel testo in discussione sia difficilmente accettabile, ma pensa che gli esperti potranno trovarne un'altra, che, dando sod-

disfazione di fondo al Belgio, non crei difficoltà di forma per gli altri Paesi.

Schuman: Deve constatare che per il momento non si è potuto realizzare l'accordo sul testo proposto, ma spera che esso sia raggiungibile dopo un più profondo studio, come è stato indicato da De Gasperi.

7. – *Poteri dell'Assemblea.*

Schuman: Ritornando alla questione dei poteri dell'Assemblea, afferma che, nell'interruzione della seduta, si è reso conto della necessità di venire incontro alle richieste di De Gasperi. A tale scopo propone che venga adottata una nuova redazione dell'art. 7 H del progetto di Trattato, che spera che possa incontrare sia l'approvazione di De Gasperi sia quella degli altri Ministri.

Alphad: Legge il seguente testo: « L'Assemblée étudie, pendant la période transitoire: a) la constitution d'une Assemblée de la Communauté européenne de défense, spécialement élue sur la base du suffrage universel; b) les pouvoirs qui seraient dévolus à une telle Assemblée, y compris celui de voter des impôts de la Communauté; c) les modifications qui devraient éventuellement être apportées aux dispositions du Traité relatives aux autres institutions de la Communauté, notamment en vue de sauvegarder une représentation appropriée des Etats.

Dans ses études, l'Assemblée s'inspirera des principes suivants: l'organisation de caractère définitif qui prendra la place de la présente organisation provisoire devra avoir une structure confédérale. Elle devra comprendre notamment une Assemblée bicamérale et un pouvoir exécutif. Les propositions de l'Assemblée à cet égard seront soumises au Conseil. Avec le avis du Conseil, ces propositions seront ensuite transmises par le président de l'Assemblée aux gouvernements des Etats membres ».

Sticker: Si rifiuta energicamente di approvare un testo, di cui solo in quel momento ha avuto conoscenza.

Schuman: Afferma che quanto gli ha detto De Gasperi lo ha impressionato: De Gasperi avrebbe gravi difficoltà a fare accettare il Trattato dal suo Parlamento, se esso non contenesse un impegno del genere di quello del testo proposto. Domanda a Sticker se la inclusione di un tale testo nel Trattato lo metterebbe in difficoltà col suo Parlamento.

Sticker: Nega che abbia difficoltà del genere: il Parlamento olandese è animato da vivi sentimenti europeisti. Ma gli sembra ingiusto che si chieda l'approvazione di un testo presentato di sorpresa. Tutto quello che può concedere è che il testo sia passato per uno studio degli esperti.

De Gasperi: Rigetta l'obbiezione di Sticker. Egli non vuol prendere nessuno di sorpresa. Al contrario egli ha posto il problema di cui si tratta fin dal principio della riunione e non ha mancato di risollevarlo tutte le volte che esso si è ripresentato nel corso della discussione e in connessione con altri argomenti (che sono poi tutti). Ha fatto dapprima una proposta, di dare certe tassative disposizioni agli esperti, proposta che ha lasciato cadere perché Adenauer ha osservato che gli esperti non potrebbero ultimare il lavoro entro il 2 febbraio. Ma, ora, sente il dovere di insistere. Il testo in questione è il minimo che egli può chiedere. Non gli si venga a dire che è già troppo tardi nella serata e che Van Zeeland deve prendere il treno. Il problema è di importanza fondamentale. Se egli resta o è disposto a restare anche domani è perché si deve assolutamente trovare una formula d'accordo. Se una formula del genere di quella proposta, che per lui è già fin troppo debole, non venisse accettata gli sembra che ci sia molta ragione di temere. Concludere in questo modo darebbe una grande amarezza, ma scongiura i colleghi che gli permettano di avere ancora speranze sulla realizzazione di un accordo.

Bech (su evidente ordine di scuderia di Sticker): Si dichiara d'accordo con Sticker. Osserva che, oltretutto, il testo non è chiaro e fa sorgere mille questioni; ad esempio che cosa significa suffragio universale?

Van Zeeland (il quale dopo l'intervento di De Gasperi rinuncia a partire e dichiara di aver ormai perduto il treno): Vuol fare uno sforzo per dissipare le amarezze di De Gasperi pur avendo qualche esitazione. Propone di accettare il testo, ma non come testo definitivo, dando istruzioni agli esperti di rivederlo tenendo conto delle osservazioni di Sticker e di Bech.

De Gasperi: Decisamente non può accettare. Ha modificato le sue proposte iniziali (quelle del testo per le istruzioni agli esperti) allo scopo di venire incontro alle osservazioni dei suoi colleghi. Ma vede ora che sono le sue concessioni che gli vengono rimproverate da Sticker e da Bech.

Se vi sono difficoltà per quel che riguarda l'indicazione del « suffragio universale » è pronto a concedere che essa sia soppressa nel testo.

Si meraviglia che dopo aver inteso da parte di tutti affermazioni in favore di una Confederazione europea, si sollevino ora

tante difficoltà su un testo così debole. Le obbiezioni che sono state presentate lo fanno veramente dubitare che si possa arrivare a qualche cosa di costruttivo. Insiste che i suoi colleghi lo mettano in condizioni di non essere obbligato a ritirare l'assenso che egli ha dato sui testi precedentemente approvati. Poiché, ammonisce, questo assenso è beninteso condizionato.

Schuman: Propone un testo emendato che è il seguente: « L'Assemblée étudie pendant la période transitoire: a) la constitution d'une Assemblée de la Communauté européenne de défense spécialement élue sur une base démocratique; b) les pouvoirs qui seraient dévolus à une telle Assemblée; c) les modifications qui devraient éventuellement être apportées aux dispositions du Traité relatives aux autres institutions de la Communauté, notamment en vue de sauvegarder une représentation appropriée des Etats. Dans ces études l'Assemblée s'inspirera des principes suivants: l'organisation de caractère définitif qui prendra la place de la présente organisation provisoire devrait avoir une structure fédérale ou confédérale . . . (il resto del testo senza cambiamenti). »

Sticker: Teme che la Conferenza si sia messa su una cattiva strada. De Gasperi ha parlato di amarezza, ha accennato a possibilità di rottura. In realtà quello che ci separa è solo questo: se dobbiamo approvare il testo ora o farlo prima esaminare dagli esperti. È stanco, ha passato una notte in bianco. Domanda alcuni minuti di riflessione.

Schuman: Con alcune parole conciliative riconosce la difficoltà della discussione e le difficoltà che provengono anche dal fatto che tutti sono estremamente stanchi.

De Gasperi: È certo che Sticker sia animato da volontà di accordo, vuol solo ricordare a lui e ai suoi colleghi che questa è l'occasione che passa e che è perduta, se non la si afferra. Egli sente tutto il peso della responsabilità dell'ora. È sicuro che anche gli altri lo sentono.

Bech: Si dichiara pronto ad adottare il testo emendato quale proposto da Schuman.

Sticker: Ringrazia De Gasperi per le sue parole e pur dichiarandosi non felice per il testo proposto, lo accetta per dimostrare la sua buona volontà.

Schuman: Felicitandosi per l'accordo intervenuto sul suo testo di conciliazione, chiude la riunione facendo osservare che sono

rimasti ancora insoluti vari problemi, fra cui quello basilare del bilancio. Propone quindi che si abbia al più presto una ulteriore riunione dei Ministri degli esteri, eventualmente accompagnati da quelli delle finanze e della difesa.

I Ministri dopo uno scambio di idee si accordano perché detta riunione abbia luogo il 27, 28 e il 29 dicembre a Parigi (eventualmente anche il 30); all'inizio interverranno alla riunione anche i Ministri delle finanze ed in seguito, separatamente, i Ministri della difesa.

RESOLUTION ADOPTEE LE 10 SEPTEMBRE 1952 A LUXEMBOURG PAR LES SIX MINISTRES DES AFFAIRES ETRANGERES

Considérant que l'objectif final des six gouvernements a été et demeure d'aboutir à la constitution d'une Communauté politique européenne aussi étendue que possible;

Constatant que, à la demande du gouvernement italien, a été inséré dans le Traité instituant une Communauté européenne de défense et signé le 27 mai 1952, un article 38 qui a pour objet de confier à l'Assemblée de ladite Communauté l'étude de la constitution d'une nouvelle Assemblée élue sur une base démocratique de manière à pouvoir constituer un des éléments d'une structure fédérale ou confédérale ultérieure, fondée sur le principe de la séparation de pouvoirs et comportant, en particulier, un système représentatif bicaméral;

Rappelant que dans sa résolution n. 14, adoptée le 30 mai 1952, l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe a demandé que les gouvernements des Etats membres de la Communauté européenne de défense fassent choix, en tenant compte de la procédure la plus rapide, de l'Assemblée qui serait chargée d'élaborer le statut d'une Communauté politique de caractère supranational, ouverte à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, et offrant des possibilités d'associations à ceux de ces Etats qui n'adhéreraient pas à cette Communauté;

Conscients que la constitution d'une Communauté politique européenne de structure fédérale ou confédérale est liée à l'établissement de bases communes de développement économique et à une fusion des intérêts essentiels des Etats membres;

Les six Ministres des affaires étrangères de la Communauté du charbon et de l'acier, réunis à Luxembourg le 10 septembre 1952, ont pris la décision suivante, qui tient compte des considérations précédentes ainsi que de leur désir de hâter l'étude du projet envisagé, en lui assurant le maximum d'autorité:

A. – Les membres de l'Assemblée charbon-acier sont invités, en s'inspirant des principes de l'article 38 du Traité instituant la Communauté européenne de défense et sans préjudice des dispositions de ce Traité, à élaborer un projet de Traité instituant une Communauté politique européenne. A cet effet, les membres de l'Assemblée, groupés par délégations nationales, désigneront par cooptation, parmi les déléguées de l'Assemblée consultative qui ne sont pas déjà membres de l'Assemblée charbon-acier, autant de membres supplémentaires qu'il sera nécessaire pour que soit atteint un effectif égal à celui prévu pour chaque pays à l'Assemblée de la Communauté européenne de défense;

B. – L'Assemblée ainsi composée et complétée à cette fin se réunira en séances plénières au siège du Conseil de l'Europe. Elle pourra également se réunir en séances de commission.

Elle déterminera les conditions dans lesquelles des représentants d'autres pays, et notamment de ceux qui sont membres du Conseil de l'Europe, pourront être associés à ces travaux en qualité d'observateurs.

Elle fera périodiquement rapport à l'Assemblée consultative sur l'état et l'avancement de ces travaux.

C. – Les Ministres des affaires étrangères réunis dans le Conseil de la Communauté européenne du charbon et de l'acier seront associés aux travaux de l'Assemblée dans les conditions qui seront fixées d'un commun accord.

Afin de faciliter ces travaux, ils formuleront des questions qui seront soumises à l'Assemblée et qui porteront sur des sujets tels que: les domaines dans lesquels les institutions de la Communauté politique européenne exerceront leur compétence; les mesures nécessaires pour assurer une fusion des intérêts des Etats membres dans ces domaines; les pouvoirs à attribuer à ces institutions.

Les Ministres feront périodiquement rapport au Comité des ministres du Conseil de l'Europe;

D. – Dans un délai de six mois, à dater de la convocation de l'Assemblée charbon-acier, c'est-à-dire le 10 mars 1953, les résultats des études prévues ci-dessus seront communiqués à

l'Assemblée de la Communauté européenne de défense, chargée des tâches visées à l'article 38 du Traité instituant la Communauté européenne de défense, ainsi qu'aux Ministres des affaires étrangères des six pays;

E. – Les gouvernements déclarent expressément s'inspirer des propositions du gouvernement britannique qui tendent à l'établissement de liens aussi étroits que possible entre la future Communauté politique et le Conseil de l'Europe.

C'est à cet effet que l'élaboration du statut de cette Communauté devra être entreprise et poursuivie en liaison permanente avec les organismes du Conseil de l'Europe.

F. – L'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe sera informée de la décision qui précède;

G. – La procédure prévue ci-dessus ne préjuge en rien le Traité instituant la Communauté européenne de défense.

PROMEMORIA SUL RAPPORTO PROVVISORIO PRESENTATO NEL LUGLIO 1951 DALLA CONFERENZA PER L'ORGANIZZAZIONE DI UNA COMUNITÀ EUROPEA DELLA DIFESA

Piano del promemoria.

Questo promemoria si divide in tre parti. Nella prima parte vengono esaminate le conclusioni formulate nel Rapporto. L'ordine degli argomenti sarà quello in cui essi vengono esposti nel Rapporto. Ciò costringerà talvolta a qualche ripetizione, e talvolta a spezzare un ragionamento per riprenderlo poi in una diversa connessione.

Non è stato possibile adottare un metodo più sintetico, perché si è voluto fornire una guida a chi, dovendo discutere e studiare il Rapporto, sarà obbligato a seguirlo così come è redatto.

Nella seconda parte si propone una linea d'azione per una delegazione che intenda agire nella Conferenza nel senso di promuovere una sempre più effettiva e reale unificazione dell'Europa continentale.

Nella terza parte si fanno alcune considerazioni particolari sulla posizione e sulle possibilità di azione della delegazione italiana.

PARTE I

CAP. I – *Obbiettivi e principi generali*

Il principio dell'unificazione delle forze armate.

Il Rapporto si è posto come obbiettivo la fusione delle forze armate dei paesi della Comunità europea. Salvo le forze di polizia e le unità necessarie alla difesa dei territori di oltre-mare che dovrebbero restare nazionali, le forze armate europee dovrebbero sostituire completamente quelle nazionali, in modo che il N.A.T.O. disporrebbe di tre complessi di forze armate: quello americano, quello britannico e quello europeo.

La creazione di un esercito europeo (1) fa sorgere, non appena si voglia affrontare seriamente il problema, difficoltà assai gravi di ogni genere. Man mano che la Conferenza se ne è accorta, si è diffuso in seno ad alcune delegazioni un forte sgomento, ed è affiorata la tendenza a rinunziare a questo obbiettivo ed a ripiegare su una cosiddetta « soluzione modesta ». Essa consisterebbe nel dichiarare che in un imprecisato avvenire si creerà l'esercito unico, ma che per ora si dovrebbero mantenere le truppe, i ministeri della difesa, i bilanci e le bandiere nazionali, contentandosi di unificare solo i vertici. I comandi europei dovrebbero essere costituiti solo dai comandi dei corpi d'armata in su. Basterebbero in tal caso fondi relativamente piccoli per sopperire ai bisogni di tale organizzazione europea.

Questa « soluzione modesta » è da respingere per i seguenti motivi:

1. Essa implica la ricostituzione dell'esercito tedesco, mentre nell'interesse della solidarietà europea e della solidità della democrazia tedesca, l'Europa occidentale deve avere una organizzazione in cui i tedeschi partecipino a parità di condizioni con

(1) Per semplicità di espressione si impiegherà il termine « esercito europeo » per indicare le forze armate europee terrestri, navali ed aeree, salvo quando si dirà espressamente che la parola ha il senso più ristretto di forze armate terrestri.

tutti gli altri paesi, ma in cui non esistano più autonome forze armate tedesche.

2. Le forze armate europee resterebbero allo stadio delle coalizioni militari, nelle quali ogni paese pensa in realtà solo in termini di difesa nazionale.

3. Il mantenimento di eserciti nazionali significa il mantenimento della attuale inefficienza militare dei singoli eserciti europei.

Lo scopo dell'unificazione completa delle forze armate è da tenere fermissimo. Ogni volta che per raggiungere questo obbiettivo si incontrano ostacoli — e vedremo subito di quale natura essi siano — se ne deve concludere che l'ostacolo va abbattuto e non che, a causa dell'ostacolo, si deve tornare indietro, rinunziando all'esercito europeo.

A chi appartiene l'esercito europeo?

Nella formulazione degli obbiettivi e principî, che devono servire di base all'elaborazione ulteriore, si deve constatare una gravissima lacuna, che si ripercuote su tutte le proposte del rapporto.

Sembra che la Conferenza si sia completamente dimenticata che oggi le forze armate non possono appartenere ad un condottiero, come poteva avvenire ai tempi delle compagnie di ventura, ma devono appartenere ad uno Stato. Per le operazioni militari esse sono agli ordini di un generale, assistito da uno stato maggiore, ma devono essere organizzate e controllate dal governo dello Stato. È il governo, e non il comandante militare, che stabilisce la politica estera, economica, fiscale, e che, in relazione a questa sua politica, determina quale sforzo militare deve essere fatto, quale deve essere il numero dei soldati, come devono essere adoperati. Non si può separare la politica militare dalla politica estera, economica e fiscale, perché sono rigidamente interdipendenti. Da questa constatazione derivano due conseguenze: a) Il Ministero della difesa, cioè l'organo che provvede a tutto quel che è necessario per l'esercito, è sempre un organo dello Stato cui l'esercito appartiene; b) Il Comandante supremo, al quale l'esercito è affidato per le operazioni da eseguire, è nominato dai competenti organi dello Stato cui l'esercito appartiene, ne riceve le necessarie direttive ed è completamente responsabile di fronte ad essi.

In una alleanza si possono sottomettere operativamente gli eserciti ad un Comandante unico, ma gli eserciti continuano ad

appartenere ai singoli Stati ed il Comandante supremo è responsabile di fronte a quell'organo collettivo in cui i singoli Stati sono rappresentati e concordano la comune politica militare.

Gli autori del Rapporto pensano che sia possibile creare un esercito unico europeo senza creare uno Stato europeo. La Comunità di difesa è concepita, sì, come una tappa essenziale nella via della formazione di un'Europa unita (cioè di uno Stato europeo), ma si pensa che le tappe successive potranno essere effettuate un giorno o l'altro; intanto quel che occorre è soltanto costituire un esercito europeo.

Si pone di conseguenza immediatamente il problema: a chi appartiene l'esercito europeo?

Esso non appartiene più agli Stati nazionali, i quali daranno tributi in uomini ed in denaro per costituirlo, ma non avranno più il potere di decidere sul suo impiego.

Non appartiene allo Stato europeo, perché il Rapporto non propone di crearlo. Il Commissario ha infatti le funzioni tecniche di allestitore dell'esercito, ma non ha nessuna competenza per decidere sull'uso dell'esercito europeo.

L'esercito europeo è organizzato dal Commissario con i mezzi e gli uomini forniti dai singoli Stati, ed è messo a disposizione del Comandante atlantico: in realtà appartiene solo al Comandante atlantico, come insieme di truppe di Stati tributari e quindi non più veramente sovrani.

Non avendo avuto il coraggio di affrontare il problema della creazione di uno Stato europeo per timore di toccare il tabù della sovranità nazionale, ed avendo tuttavia sottratto agli Stati nazionali l'esercito, cioè l'elemento costitutivo primordiale della sovranità di qualsiasi Stato, il Rapporto arriva alla strana conclusione di stabilire come sovrano effettivo dell'Europa un generale non europeo: il generale atlantico.

Ben poco significato avrebbe, infatti, rilevare che il Comandante atlantico è a sua volta responsabile di fronte al Consiglio atlantico.

L'autorità e la sovranità dello Stato americano e di quello inglese restano intatte nel seno del Consiglio e di fronte al generale, perché le loro rispettive truppe appartengono inequivocabilmente all'America ed all'Inghilterra. Ma gli Stati europei siederebbero nel Consiglio come Stati tributari, tenuti a fornire truppe, ma non disponenti di sovranità su di esse.

In mancanza di uno Stato europeo, manca nel Consiglio atlantico il Ministro degli esteri europeo, capace di dire quale è la

politica estera europea e di coordinarla con quella americana e inglese, manca il Ministro del tesoro, capace di dire quale è il peso finanziario sostenibile e di coordinarlo con quello inglese e americano, manca il Ministro dell'economia europea, capace di dire quale è la politica economica che l'Europa farà e di coordinarla con quella americana e inglese. I singoli Stati, che volevano conservare gelosamente questi poteri, li avranno perduti e non potranno fare altro che eseguire degli ordini. Essi conserveranno una certa indipendenza solo in quanto, come vedremo, il meccanismo previsto dal Rapporto permette loro di eseguire male tali ordini.

Queste brevi considerazioni mostrano che, dal momento che si vuole realizzare l'unificazione militare europea, non ci si può limitare a creare forze armate con una sola uniforme e a dar loro una sola bandiera; si deve stabilire, non già come tappa ulteriore, ma come misura inscindibilmente connessa all'unificazione militare, la creazione di uno Stato europeo, il quale disponga da sovrano dell'esercito europeo e sia capace di prendere insieme tutte le misure di politica estera, economica, fiscale e militare, che occorrono per realizzare una Comunità di difesa effettiva e libera, e che sono necessariamente interdipendenti.

Solo tenendo presente questo obbiettivo sarà possibile fare uscire la Conferenza dalle secche in cui ormai si è arenata.

Appendice.

Sarà bene sottolineare che gravi problemi sono posti anche dalle due eccezioni all'unificazione militare prevista dal Rapporto, e precisamente le forze d'oltre-mare e le forze di polizia, che dovrebbero continuare ad appartenere ai singoli Stati.

Infatti, per quanto concerne le forze d'oltre-mare, l'eccezione implica che la Francia ed il Belgio, ma in particolar modo la Francia, potranno disporre di un esercito proprio. Alla lunga non è sostenibile uno stato di cose nel quale un paese dispone nel mondo di territori d'oltre-mare propri e pensi da solo alla loro difesa, mentre in Europa è legato ad una Comunità. Da una parte infatti lo Stato in questione può trascinare, con una sua particolare politica coloniale, tutta quanta la Comunità in complicazioni internazionali, senza che la Comunità abbia mai avuto la possibilità di prendere decisioni in merito. D'altra parte lo Stato che dispone di truppe coloniali si trova in condizioni di privilegio militare rispetto agli altri, contravvenendo a quelle esigenze di parità di diritti, che sono alla base di ogni comunità democratica.

Tenendo tuttavia conto che nell'attuale congiuntura storica non si può esigere la messa in comune dell'impero coloniale francese, poiché ciò provocherebbe probabilmente una reazione antieuropea in Francia, questa anomalia va forse accettata. Ma occorre anche precisarne i limiti, stabilendo ad esempio che le truppe coloniali non devono essere stanziate in Europa senza il consenso dell'autorità politica europea, e che le spese per la loro costituzione ed il loro impiego non possono essere addotte come una ragione per diminuire il contributo per la costituzione dell'esercito europeo.

Per quanto concerne la polizia, è da tener presente che quando vengono a formarsi in un paese situazioni rivoluzionarie, la polizia non basta per mantenere l'ordine pubblico, ma occorre l'intervento dell'esercito. Se l'esercito è europeo, l'autorità europea deve essere competente anche per giudicare in ultima istanza se e quando, per la tutela dell'ordine pubblico, essa deve far intervenire le forze armate.

Cap. II – *Le istituzioni*

Il Commissario unico o collegiale.

La prima istituzione prevista nel Rapporto è la così detta Autorità europea, o Commissario della difesa.

La Conferenza non si è trovata d'accordo se proporre un Commissario unico o collegiale. In questo dissenso è stata evidente la preoccupazione tedesca e italiana, ché ove il Commissario fosse unico, i cittadini dei due paesi ex-vinti sarebbero praticamente esclusi da tale carica. D'altra parte il Commissario collegiale ridurrebbe indubbiamente l'efficienza del lavoro e la responsabilità.

Tuttavia il problema non è stato posto da nessuno nei suoi termini giusti. Nessuno si è chiesto se le funzioni che il Commissario deve assolvere esigano una divisione di lavoro, e perciò una pluralità di responsabilità, o no. Come vedremo, la risposta è da dare nel primo senso. Solo dando una tale risposta sarà possibile, anche con una tacita legge non scritta, effettuare una distribuzione di funzioni che tenga presente le esigenze di prestigio nazionale.

Il Commissario come Ministro della difesa?

Il Rapporto attribuisce sostanzialmente al Commissario funzioni che lo fanno corrispondere ad un Ministero della difesa; in pratica l'organo internazionale del Commissario dovrebbe soppiantare solo i Ministeri nazionali della difesa.

La Conferenza non sembra essersi resa conto del fatto che un Ministero della difesa non è che un pezzo dello Stato, e che per poter funzionare deve essere connesso strettamente con tutti gli altri pezzi.

Il Commissario, quale è previsto dal Rapporto, è incompetente per fare la politica estera della Comunità, ed ignora perciò chi siano i nemici e gli amici della Comunità stessa. Ciò è noto ai singoli Ministeri degli esteri nazionali, che possono avere anche idee divergenti in proposito. Il Commissario, perciò, non è in grado di determinare quanti uomini occorrono, come devono essere armati, come si devono disporre territorialmente le truppe. Tutti questi problemi sono, infatti, suscettibili di soluzioni assai diverse a seconda della politica estera che si conduce.

Il Commissario, non essendo competente in materia di politica economica e fiscale, ignora in qual modo devono essere distribuite le risorse, le capacità produttive ed i risparmi fra i bisogni civili e quelli militari. Non può, perciò, preparare in modo ragionevole i preventivi delle spese.

D'altra parte, una volta creato l'esercito europeo, i singoli Stati, che non dispongono più dell'uso delle forze armate, non sono più in grado di stabilire quale deve essere la politica estera, economica e fiscale del loro paese, in correlazione alle forze armate.

L'unica autorità capace di determinare tutte queste cose, cioè quanti soldati e quanti mezzi l'Europa deve fornire, cosa deve produrre, come devono essere disposte le truppe, contro quali avversari devono prepararsi, è in realtà, come si è già detto, il Comandante atlantico.

In base alla costruzione prevista dal Rapporto, le cose dovranno infatti svolgersi nel modo seguente: a) Il Comandante atlantico riceverà istruzioni dal Consiglio atlantico, nel quale i singoli Stati europei siederanno come Stati tributari, privi di autorità perché privi di forze armate proprie; b) Il Comandante inviterà ogni anno il Commissario a mettere a sua disposizione tanti soldati, così e così addestrati e armati, così e così collocati, accompagnati da tante e tante somme di denaro; c) Il Commissario chiederà (e vedremo subito con quali modalità) denaro agli Stati della Comunità; d) Gli Stati li forniranno (e vedremo pure con quali modalità); e) Il Commissario allestirà le forze armate e le metterà a disposizione del Comandante atlantico;

f) Il Comandante atlantico le impiegherà secondo le direttive che gli verranno date dal Consiglio atlantico.

Il Commissario, quale capo di un Ministero della guerra, è un organo tecnico. Tutto quello che non riguarda direttamente la costituzione delle forze armate gli sfugge.

Per la mancanza di una chiara formulazione, in partenza, del proprio obbiettivo, la Conferenza propone di creare un organo esecutivo privo di sovranità ed obbligato a ricevere ordini dal di fuori. Ma una Comunità non può fare a meno di un organo sovrano. Non avendo voluto fare un organo sovrano europeo, la Conferenza tacitamente propone che il sovrano europeo sia il generale americano.

Questo non significa che la Conferenza proponga di fare del Comandante atlantico un sovrano potente. Circola la voce che il generale Eisenhower abbia detto che gli sembra di essere un nuovo Washington alle prese con i riottosi Stati confederati. Il Rapporto non propone di cambiare molto a questo stato di cose. Fa surrettiziamente di Eisenhower non solo il Washington del N.A.T.O., ma anche il Sacro romano imperatore dell'Europa. E subito dopo, come reazione a questa abdicazione, il rapporto propone tutta una serie di misure dirette a consentire ai governi degli Stati nazionali di sottrarsi agli ordini del Comandante atlantico, lasciandolo con in mano un pugno di mosche, esattamente come facevano i feudatari del Sacro romano impero. Ma di ciò si parlerà più avanti. Torniamo al Commissario.

Il Commissario deve incarnare la sovranità della Comunità.

Il Commissario, supposto che si voglia mantenere questo nome, non può essere un semplice Ministro della guerra.

Se si vuole che il Commissario sia organo della Comunità, esso deve essere il detentore di tutti quei poteri sovrani che vanno necessariamente sottratti agli Stati e trasmessi alla Comunità, affinché questa diventi una vera Comunità di difesa.

Il Commissario deve essere il Comandante supremo delle forze armate europee, come il Presidente americano e il Consiglio federale svizzero sono i comandanti supremi delle loro forze armate. In quanto la Comunità europea è legata al Patto atlantico, egli può delegare, in tutto o in parte, questa sua funzione al Comandante atlantico; ma le truppe devono continuare ad appartenere legalmente a lui.

Il Commissario deve disporre: 1) di un dipartimento della politica estera della Comunità, per determinare le direttive della sua azione nei rapporti internazionali, e per rappresentarla all'estero, nonché, in particolare, nel seno del Consiglio atlantico; 2) di un dipartimento delle finanze per fissare i preventivi delle spese, e per riscuotere i tributi; 3) di un dipartimento dell'economia generale della Comunità per elaborare ed imporre le fondamentali misure economiche necessarie a far funzionare la Comunità della difesa.

Lo schema del Piano Schuman ha indotto in errore la Conferenza, la quale ha creduto si potesse creare una cosiddetta Autorità specializzata della difesa, come si era creata un'Autorità specializzata del carbone e dell'acciaio. L'Autorità della difesa in realtà trasforma completamente tutto il sistema della sovranità e non può essere altro che la suprema autorità politica: lo Stato europeo.

Se si riesce a comprendere ciò, si vede che il problema del Commissario unico è mal posto. Ci sono almeno quattro funzioni che devono essere coperte da almeno quattro uomini: Capo dello Stato, Ministro degli esteri, Ministro della difesa, Ministro delle finanze e Ministro dell'economia. Tutte le ragioni di prestigio nazionale possono essere soddisfatte. E sarebbe possibile ricorrere alla formula americana (un Presidente che si sceglie i suoi Ministri) oppure alla formula svizzera (un Consiglio esecutivo della Comunità, eletto nel suo insieme, che si distribuisce, secondo una certa regola, le quattro funzioni).

Il Consiglio dei ministri paralizza tutto.

La seconda istituzione prevista dal Rapporto è il Consiglio dei ministri. Essa è l'equivalente del Congresso della Confederazione americana, o del Reichstag del Sacro romano impero. È l'organo rappresentativo degli Stati come tali, ognuno dei quali vi manda un Ministro. Questo Consiglio deve dare le direttive generali al Commissario, armonizzare l'azione del Commissario con quella dei singoli governi nazionali, controllarne l'opera sulla base di rapporti periodici. Sopratutto esso deve approvare e rendere perciò esecutivo il progetto di bilancio. Ma di tutta la parte finanziaria si parlerà più avanti.

Stranamente in tutto il Rapporto non è detto a chi spetta decidere sul numero dei soldati che ogni paese deve fornire e sui criteri di reclutamento che andrebbero seguiti. In un primo tempo il reclutamento resterebbe una responsabilità nazionale, ma successivamente verrebbe fatto dalla Comunità. Tuttavia è chiaro che sia nella prima fase che nella seconda, le direttive in tale materia devono essere impartite dalla Comunità, ed è da

supporre che il Rapporto ritenga che dovrebbe essere il Consiglio dei ministri a darle.

Il Consiglio è, insomma, la Conferenza diplomatica permanente degli Stati della Comunità, incaricati di prendere gli accordi necessari per realizzare il comune scopo della creazione di un esercito unico.

Non solo il Commissario, ma neanche il Consiglio è competente per discutere la politica estera e la politica economica generale della Comunità; secondo il Rapporto, ciò non rientra negli scopi che la Comunità si propone.

Non è stato raggiunto alcun accordo sul problema se, per fissare le direttive generali e per approvare il bilancio, il Consiglio debba votare all'unanimità o alla maggioranza. Al solito la Conferenza si è arrestata dinnanzi ad una questione di procedura, ignorando il problema di fondo.

Si tratta, infatti, anzitutto di vedere quali siano i poteri effettivi del Consiglio. Solo dopo aver stabilito questi poteri, si può affrontare il problema del metodo di votazione.

Ricordiamo che, secondo il sistema istituzionale previsto dal Rapporto, le richieste vengono rivolte dal Comandante atlantico al Commissario, e che questi traduce tali richieste in progetti di leve di soldati, di denari da riscuotere, di programmi produttivi da eseguire nei diversi paesi della Comunità. È a questo punto che interviene il Consiglio dei ministri. I Ministri dei vari paesi discutono fra loro per accettare o modificare le proposte dei contributi richiesti ai vari Stati. Naturalmente influenze segrete possono venire da alto loco (dal vero sovrano) ed essere tanto energiche da equivalere ad ordini.

Ma in linea generale è da prevedere che, come accade oggi in tutti i comitati del N.A.T.O., si svilupperà una nobile guerra a chi riuscirà a dare meno uomini e meno denaro. Non essendo più la difesa un affare nazionale, nessun Ministro del Consiglio comprenderà più la necessità del contributo del proprio paese, mentre ciascuno di essi continuerà a comprendere molto bene la gravità dei sacrifici che il proprio paese sarà chiamato a fare e sarà preoccupato dei malumori che essi susciteranno fra i suoi concittadini. Basta leggere i resoconti del Reichstag del Sacro romano impero nel XV secolo, o quelli del Congresso americano prima del 1787, per convincersi che il Consiglio dei ministri della Comunità europea non si sottrarrà alla regola.

Comunque, ad un certo punto, di buona o di mala grazia, si potrà anche trovare un punto d'accordo. Questo accordo diverrà esecutivo quando si riferirà ad un'azione che il Commissario dovrà fare con i propri mezzi. Ma per quanto concerne i contributi in uomini, in armi e in denaro, cioè per quanto concerne i mezzi, senza i quali il Commissario ed il Comando atlantico, con le migliori intenzioni del mondo, non possono far nulla, saranno gli Stati a prendere le misure necessarie. Finché gli Stati non avranno effettuato una vera e propria delega di sovranità alla Comunità, il Consiglio dei ministri della Comunità, in pratica, non potrà prendere decisioni in materia di contributi di uomini e di denaro, ma solo fare raccomandazioni, come sempre accade nelle cosiddette « confederazioni ».

Che importanza sostanziale può avere che la raccomandazione per essere valida debba essere presa all'unanimità o alla maggioranza? Nel primo caso, il Ministro, al ritorno nel suo paese, dirà sempre al governo ed al Parlamento di aver approvato la raccomandazione, mentre nel secondo caso potrà dire qualche volta che pur non avendola approvata, è impegnato ugualmente a presentarla. Ma in entrambi i casi la trasformazione della raccomandazione in decisione è competenza degli organi costituzionali dei singoli Stati. Cioè in realtà la regola dell'unanimità viene sempre rispettata. Né può essere altrimenti finché formalmente si conserva l'assoluta sovranità degli Stati nazionali. Che cosa succede se il Parlamento nazionale non approva od anche solo riduce il suo tributo in uomini e denari, o se, dopo l'approvazione parlamentare, il governo di fatto non dà esecuzione a quanto è stato deciso? Se uno o più Stati non mantengono i loro impegni, o li mantengono in modo insufficiente, che faranno gli altri? Di che mezzi dispone il Commissario per imporne la esecuzione?

Basta porre queste domande per comprendere che il Consiglio dei ministri, cioè la Conferenza di Stati sovrani, che costituisce la istituzione politica fondamentale della Comunità non può assolvere i compiti che gli si vogliono affidare. Non vale davvero la pena di constatare l'inefficienza di comitati di Stati del N.A.T.O., per trarne la conclusione che se ne deve costituire ancora uno su scala europea continentale.

Il Consiglio dei ministri non è uno strumento di unificazione. È il correttivo nazionalista che il Rapporto intende contrapporre al tacito trasferimento di sovranità degli Stati europei al Comandante atlantico. Costui determinerà la politica estera e militare dell'Europa, ma i singoli Stati gli impediranno, con la loro indisciplina, di fare sul serio una politica estera e militare.

In una vera Comunità federale è naturale che accanto alla Assemblea popolare vi sia un'Assemblea o Consiglio di Stati (v. costituzione americana, svizzera, tedesca, canadese, australia-

na). Ma il Consiglio degli Stati è una delle Camere di un Parlamento, e non già una Conferenza diplomatica, come è previsto nel Rapporto. Lo schema proposto dal Rapporto è invece quello che, con necessaria monotonia, si è ripetuto dal tempo delle confederazioni di città greche fino alla S.d.N. ed all'O.N.U., cioè ogni volta che si è voluta raggiungere l'unità di azione di Stati, senza menomare le loro sovranità. Il regolare risultato è stata sempre la paralisi della Comunità che si voleva fondare.

L'Assemblea, ombra senza corpo.

La terza istituzione prevista dal Trattato è l'Assemblea. Essa è nata dall'idea che occorre creare un organo internazionale, il quale sia rappresentativo dei popoli, o, per meglio dire, del popolo d'Europa. Ma la Conferenza, animata dal sacro zelo di difendere le sovranità statali, non gli ha dato né prestigio, né veri poteri.

L'Assemblea, infatti, sarà composta di rappresentanti scelti nei Parlamenti nazionali, cioè di uomini che dovranno occuparsi, durante tutto l'anno, dei problemi nazionali nelle loro Camere, e che, nei ritagli di tempo, penseranno anche all'Assemblea europea. Questa sarà troppo poco numerosa per riuscire veramente rappresentativa delle principali correnti esistenti nei vari paesi, e non potrà riunirsi altro che per un mese ogni anno, cioè per un periodo di tempo manifestamente insufficiente a controllare l'azione del Commissario.

L'Assemblea non ha alcuna potestà legislativa, nonostante sia evidente che il funzionamento di una macchina istituzionale delle dimensioni della Comunità della difesa impone una correlativa legislazione europea. (Vedremo più avanti quali insignificanti diritti le si vogliono concedere nel campo finanziario).

L'Assemblea non ha il diritto di scegliere il Commissario, né di indicargli, con i suoi voti, delle direttive. L'unico suo potere è quello di dare un voto di sfiducia contro il Commissario, e costringerlo così a dimettersi.

Si noti come questa disposizione è congegnata in modo da rendere più ostica la Comunità ai popoli europei. L'Assemblea, portavoce dei popoli, non ha nessuna possibilità di contribuire all'opera positiva; ha solo il diritto di influire come forza negativa. Pur non avendo alcuna responsabilità seria di nessun genere nel costituire la Comunità, essa ha il diritto di decapitarla di tanto in tanto.

La Corte.

È inutile soffermarsi qui sui poteri della Corte, perché è evidente che essi sono correlativi alle funzioni effettive della Comunità.

Cap. III – *Questioni militari*

Le dimensioni delle unità nazionali.

La discussione sulle dimensioni delle unità nazionali nello esercito europeo ha un sottinteso, di cui occorre rendersi conto con chiarezza.

Una volta costituito l'esercito europeo, quanto più le unità a carattere omogeneo nazionale saranno grandi, tanto più esse si sentiranno correlativamente nazionali, anziché europee. Perciò quanto meno solida è la Comunità, quanto più gli Stati vi partecipano col segreto desiderio di conservare la possibilità pratica di staccarsene in caso di estrema necessità (come hanno fatto i tedeschi nella battaglia di Lipsia, i francesi nel 1940, gli italiani nel 1943) e tanto più essi desiderano che le unità nazionali siano grandi.

Il contrasto fra i punti di vista francese e tedesco può trovare una soluzione soddisfacente non in sede tecnica, ma in sede politica. Finché si resta nel quadro di una Comunità di Stati sovrani, è inevitabile che i francesi temano la costituzione di corpi tedeschi così grandi da consentire alla Germania di saltare fuori, ad un certo momento, dalla Comunità, e che i tedeschi temano la costituzione di corpi così piccoli che sarebbero di fatto sottratti all'influenza nazionale.

Esercito europeo o reparti europei?

La conseguenza più grave della mancanza di chiarezza nella indicazione degli scopi della Comunità è che si parla molto di forze armate europee, come di una unità, ma in realtà non si pensa affatto ad un esercito europeo; si pensa solo all'allestimento di reparti da mettere a disposizione del Comandante atlantico.

Infatti, da un punto di vista formale, le forze armate europee non costituiscono una unità, non essendo né sottoposte ad un Comando europeo, né tenute ad una lealtà europea. Sono un insieme di reparti a disposizione del Comandante atlantico.

Dal punto di vista sostanziale non si è tenuto alcun conto

del significato profondo del principio delle forze bilanciate in una coalizione, quale è il Patto atlantico.

Nell'interno di uno Stato le singole regioni forniscono uomini, denaro, prodotti, ma non c'è da pensare al bilanciamento regionale nell'interno dell'esercito dello Stato, perché la difesa militare delle singole regioni è un problema che non esiste. In una coalizione, invece, ogni alleato deve avere, nel complesso, forze armate bilanciate, in modo che queste siano all'ingrosso adatte alla difesa di ogni singolo Stato alleato. Gli alleati possono tuttavia stabilire di bilanciare, al livello dell'alleanza, le loro forze militari in due modi:

1. C'è un bilanciamento che potremmo dire naturale, in quanto è, ad esempio, chiaro che l'America avrà più navi e più aeroplani dell'Europa, e questa più soldati. Quando l'alleanza corrisponde ad una comunità d'interessi profonda, tale comunità si manifesta, fra l'altro, anche nella complementarietà delle rispettive forze armate e nel conseguente bilanciamento.

2. Gli alleati possono, per determinati obbiettivi precisi e limitati, rinunziare in qualche zona importante, ma pur sempre marginale, delle loro forze armate alla autonomia, e costituire una vera e propria forza armata bilanciata al livello dell'alleanza e non al livello dei singoli Stati alleati.

In entrambi i casi il grosso delle forze di ognuno degli Stati alleati è organizzato tuttavia sempre essenzialmente in modo corrispondente alla sua struttura ed ai suoi problemi di politica estera.

Ora questa regola vale nel Patto atlantico per l'Inghilterra e per l'America. La Conferenza ha dimenticato che deve valere anche per l'Europa. Altrimenti sarà un potere extra-europeo a stabilire la composizione fondamentale delle forze armate europee, e l'Europa non sarà un alleato, ma un satellite.

È caratteristico che le Conferenza sembra non si sia nemmeno accorta del problema, e che abbia concepito l'esercito europeo come una unità solo sotto l'aspetto delle uniformi, degli armamenti e della bandiera. Fuori di questi aspetti esteriori il Rapporto non prevede in realtà un esercito europeo, ma dei reparti europei, più o meno grossi e più o meno numerosi, che faranno parte dell'esercito atlantico, stanziato in Europa.

Diciamo le cose chiaramente: il Rapporto prevede che l'Europa fornisca truppe ausiliarie all'esercito di Eisenhower, come i *rajah* indiani davano truppe ausiliarie all'esercito inglese e i *reguli* ne davano all'esercito romano.

Un'esercito europeo, degno di questo nome, esige uno Stato maggiore europeo. Dopo di che è anche giusto che in base alla alleanza del N.A.T.O. si proceda a bilanciamenti e che si metta operativamente l'esercito europeo a disposizione completa o parziale del Comandante atlantico.

Cap. IV – *Questioni finanziarie*

La pietra d'inciampo.

La Conferenza è passata accanto a gran parte dei problemi finora esaminati senza nemmeno rendersi conto che esistessero. Ma il problema finanziario non poteva essere ignorato, poiché la creazione, l'organizzazione, l'armamento, il mantenimento e l'uso delle forze armate esigono spese importanti che devono essere fatte giorno per giorno.

Se la Comunità si assume il dovere di difendere tutti i cittadini europei, essa deve possedere il diritto di imporre loro le imposte relative.

Non avendo capito che nell'atto stesso in cui essa toccava la sovranità nazionale nel campo militare, doveva toccare la sovranità nazionale anche nel campo fiscale, la Conferenza si è messa in un vicolo cieco, per uscir dal quale ha dovuto chiedere ai governi nuove istruzioni. Esaminiamo dettagliatamente i problemi che le si sono presentati.

Come stabilire il progetto di bilancio (état prévisionel des dépenses).

Il Commissario è stato considerato come l'organo più qualificato per presentare all'approvazione dei competenti organi della Comunità il bilancio preventivo. Si è già detto che, fino a quando il Commissario non sarà competente in politica estera, in politica economica generale ed in politica fiscale, ci si troverà dinanzi ad un sistema in cui sono più le incognite che le equazioni. Nessuno è in grado di risolvere il problema.

Ma, come abbiamo anche visto, le equazioni mancanti possono essere formulate dal generale atlantico. Egli potrà anche fare un progetto di bilancio preventivo. Ciò è vergognoso per l'Europa e contribuirà ad accrescere sempre più gli attriti fra l'Europa e l'America, invece di accrescere la loro amicizia, ma è l'unico modo che permette di formulare un bilancio preventivo. Il Commissario in realtà non può stabilirlo, ma deve limitarsi a proporre una ripartizione fra gli Stati.

C'è stato nella Conferenza chi ha proposto che il bilancio complessivo fosse soltanto la somma dei contributi che ogni singolo Stato comunicherebbe di essere capace di versare. È evidente che un tale metodo renderebbe impossibile a priori il funzionamento del Commissariato. Il primo anno ogni Stato forse manterrebbe (almeno per decenza) gli stanziamenti fatti nell'anno precedente per il proprio esercito. Subito dopo ogni Stato troverebbe mille e una ragione per dimostrare che non ce la fa più, e che è costretto a dare un contributo sempre più piccolo. Il montante complessivo non può essere approvato che dagli organi competenti della Comunità.

Alcune delegazioni propongono che il bilancio proposto dal Commissario venga approvato dal Consiglio all'unanimità mantenendo integro il principio di *liberum veto*. Altre delegazioni propongono che il bilancio sia prima approvato dal Consiglio con maggioranza di 2/3 e poi dall'Assemblea; la quale tuttavia potrebbe solo diminuire il montante totale approvato dal Consiglio. Il progetto tornerebbe allora al Consiglio che potrebbe all'unanimità ristabilirlo come era inizialmente.

In un caso o nell'altro si tratterebbe pur sempre soltanto di progetti e raccomandazioni, perché tutto dipenderebbe sempre dalla volontà dei parlamentari nazionali. Dovrebbero essere infatti i parlamentari a decidere di pagare, e, una volta deciso, bisognerebbe vedere se gli Stati pagherebbero di fatto.

Come fare la ripartizione fra i paesi.

Le lunghe discussioni sulla ripartizione delle spese hanno portato soltanto all'affermazione che la ripartizione dovrà essere fatta in modo « equo ». Non sembra però che questo suggerimento possa praticamente servire a gran che. L'incidenza dell'onere per spese militari sul totale dei tributi che i cittadini devono pagare è tale che non è possibile stabilire il tributo militare se non si stabilisce anche una politica economica e sociale generale. Solo nel quadro di una politica economica generale si potrà chiedere che il tributo sia un tanto per testa, in ogni paese, in rapporto al reddito individuale, correggendo la quota con coefficienti di diminuzione o di aumento per i contribuenti più poveri o più ricchi.

Percezione dei tributi.

Il Rapporto ignora questo problema, che è tuttavia essenziale. Infatti una volta che la Comunità abbia, in un modo o nell'altro, stabilito che il tale paese o il cittadino del tale paese devono pagare la tale somma, siamo, secondo il progetto, ancora nella fase delle raccomandazioni. Deve essere il Parlamento nazionale a votare quel tributo. L'assurdo del sistema balza agli occhi. Praticamente ogni anno si deve ratificare un nuovo trattato internazionale fra i paesi della Comunità il quale impegna i paesi stessi per quell'anno a pagare la tale somma. Se un Parlamento nazionale respinge o anche solo modifica la somma richiestagli, tutti gli impegni presi anche dagli altri paesi diventano aleatori ed il pesante meccanismo della Comunità deve ricominciare ad elaborare . . . una nuova raccomandazione!

Bisognerebbe dire chiaramente che entrando nella Comunità i Parlamenti cessano di disporre di ogni diritto sulla parte dei bilanci concernente la difesa ed il funzionamento di tutti gli organi della Comunità.

Le somme fissate dalla Comunità dovranno essere attinte in modo prioritario, mese per mese, o trimestre per trimestre, dalle casse dello Stato nazionale, in attesa che la Comunità faccia una sua legislazione fiscale, fissando e riscuotendo direttamente, con suoi agenti fiscali, le imposte dai cittadini.

Poiché negli Stati moderni le imposte non possono essere stabilite che da un Parlamento, risulta evidente che l'unica istituzione europea che può legittimamente imporre un tributo europeo è un Parlamento europeo.

I Parlamenti nazionali non cederanno mai il loro potere ad un Consiglio dei ministri, sia che voti all'unanimità sia che voti a maggioranza.

Politica economica e monetaria europea.

Tutto il meccanismo delle imposte europee non può funzionare se non si da ad organi competenti europei un potere elastico e vasto che permetta di assicurare la libera convertibilità delle monete (in attesa di giungere alla moneta unica) e di garantire, come si è fatto nel piano Schuman, la libera circolazione dei capitali, delle merci e del lavoro.

Altrimenti uno Stato può svalutare a piacere suo la moneta sconvolgendo tutti i preventivi della Comunità, o chiudersi in una autarchia che renderebbe impossibile l'utilizzazione della sua economia nell'interesse della comune difesa.

Il Rapporto non affronta nessuno dei problemi monetari, creditizi e doganali connessi con l'istituzione di una Comunità della difesa.

Conclusione.

Malgrado tutte le buone intenzioni il Rapporto fa proposte inadeguate allo scopo della costituzione di forze armate unificate. Se la Conferenza continuasse a lavorare su questo schema, accumulerebbe contraddizioni su contraddizioni ed arriverebbe inevitabilmente al fallimento.

Sulla carta si fisserebbero soluzioni false o irrealizzabili, si dovrebbe stabilire un periodo transitorio in cui in realtà tutto resterebbe come prima, e questo periodo transitorio durerebbe indefinitamente.

PARTE II

Una soluzione costruttiva.

La prima parte di questo promemoria lascia intendere quali siano i problemi che la Conferenza deve risolvere se vuole concludere in modo positivo. Tuttavia pensiamo valga la pena di esporre esplicitamente quello che, a nostro avviso, dovrebbe essere l'atteggiamento di una delegazione che intendesse agire nel senso di promuovere una sempre più effettiva e reale unificazione europea.

La Conferenza dovrebbe giungere a redigere un documento da inviare ai governi, composto di cinque parti:

1. - Presentazione dei problemi che vanno risolti se si vuole realizzare l'unificazione delle forze armate europee.

2. - Constatazione della propria incompetenza a risolverli.

3. - Indicazione del metodo da adottare per risolverli.

4. - Misure militari da prendere nell'ipotesi che i problemi suddetti siano effettivamente affrontati e risolti.

5. - Misure provvisorie.

L'autorità della Conferenza è tale che se essa facesse proposte ragionevoli, ben difficilmente i governi potrebbero sottrarsi dall'accoglierle.

1. - *Presentazione dei problemi che vanno risolti per realizzare l'unificazione delle forze armate europee.*

Questa parte del documento finale dell'Assemblea deve contenere un'impostazione coerente del tema della difesa e dei problemi che ne derivano.

Deve perciò anzitutto riaffermare, contro la tendenza favorevole al mantenimento dello *statu quo* militare, che la difesa dell'Europa democratica ed il retto funzionamento del Patto atlantico esigono l'unificazione completa delle forze armate di terra, di cielo e di mare (esercito europeo).

Occorre allora constatare che:

a) l'esercito europeo deve essere sottoposto in modo completo ad uno Stato europeo, nel senso che gli deve fedeltà completa, riceve ordini da esso ed è pagato e rifornito da esso.

b) È lo Stato europeo che nomina il comandante supremo europeo dell'esercito e decide nel quadro degli impegni atlantici le modalità con cui le truppe europee sono messe a disposizione del Comandante atlantico.

c) Lo Stato europeo deve essere anzitutto composto di un governo europeo, che si articola in vari dicasteri e precisamente: il dicastero della difesa incaricato di organizzare le forze armate europee; il dicastero degli esteri, incaricato di curare gli affari della Comunità in seno al Patto atlantico ed in genere nei rapporti con i paesi che non fanno parte della Comunità europea; il dicastero delle finanze incaricato di riscuotere presso i vari paesi della Comunità le imposte stabilite dalla Comunità, e di distribuire le somme ricavate nelle varie attività della Comunità; il dicastero della politica economica generale, incaricato di prendere le misure di unificazione e coordinamento economico che si rendono necessarie per rendere possibile ed efficace l'unificazione militare.

Il trasferimento totale o parziale di queste funzioni dagli Stati nazionali allo Stato europeo implica tutta una regolamentazione costituzionale.

d) Lo Stato europeo deve in secondo luogo comprendere fra le sue istituzioni un Parlamento autorizzato ad eleggere e controllare l'operato del governo, ad approvare nel campo delle funzioni trasferite alla Comunità le leggi necessarie, ed a votare il bilancio dello Stato europeo. Data la necessità di avere nel Parlamento europeo una rappresentanza dei popoli ed una degli Stati, il Parlamento sarà composto di una camera di rappresentanti degli Stati e di una camera di rappresentanti dei popoli.

Occorre stabilire le modalità di costituzione di tali camere e le loro specifiche competenze.

e) Lo Stato europeo deve in terzo luogo possedere una Alta

corte di giustizia per la tutela dei diritti dei cittadini, della Comunità e degli Stati.

Se questi organi non sono regolarmente costituiti, e se non sono determinate correlativamente le parti di sovranità che dagli Stati nazionali devono passare allo Stato federale europeo, l'esercito europeo non può costituirsi, o può costituirsi solo come insieme di truppe ausiliarie fornite da Stati tributari deboli e riottosi — come è stato largamente dimostrato nella prima parte di questo promemoria.

2. - *Constatazione dell'impossibilità per la Conferenza di risolvere i problemi connessi all'unificazione militare.*

Le forze armate non sono un'attività *speciale* degli Stati sovrani, ma costituiscono l'incarnazione stessa della loro sovranità. Unificarle significa unificare le funzioni più importanti della sovranità. Se la Conferenza potesse portare a termine il suo mandato essa dovrebbe redigere né più né meno che un testo di costituzione federale europea.

Ma la Conferenza, se può giungere a comprendere la necessità della creazione di uno Stato europeo come condizione sine qua non della creazione di un esercito europeo, non può tuttavia redigere la costituzione.

Anzitutto non ha ricevuto dagli Stati nessun mandato in questo senso. In secondo luogo è composta in modo da essere atta ad affrontare problemi diplomatici e tecnici, mentre si tratta soprattutto di fare le leggi costituzionali dell'Europa.

3. - *Indicazione del metodo da seguire.*

Anche gli Stati più disposti a giungere ad una vera unificazione non potranno mai decidersi a farlo liberamente se non hanno dinnanzi a sé un testo che definisca con chiarezza gli organi europei, i poteri ad essi trasferiti ed i rapporti che esisteranno fra gli Stati nazionali ed il nuovo Stato europeo. Questo testo sarà un Trattato o Patto fra gli Stati fino al momento in cui essi lo avranno ratificato, e diventerà la suprema legge costituzionale del nuovo Stato a partire dal momento in cui la ratifica sarà avvenuta e gli organi previsti saranno creati.

Gli Stati, pur riservandosi il diritto di ratificare o meno il Patto, devono perciò decidere d'accordo di istituire un organo internazionale che abbia il pieno mandato di redigere un Patto contenente la definizione dello Stato europeo e delle sue funzioni.

Quest'organo non può essere che un'Assemblea costituente

federale europea, che dovrebbe a rigore nascere da un voto diretto dei cittadini, ma che, per ragioni di rapidità e di convenienza può essere eletta dai Parlamenti, che sono i depositari della sovranità popolare.

Per fondare lo Stato federale americano, redigendone la costituzione, la Convenzione di Filadelfia ha impiegato quattro mesi. Per fondare lo Stato federale tedesco, la costituente tedesca ha impiegato sei mesi.

Una costituente europea che sia convocata senza indugi può fornire il testo del Patto di unione federale entro lo stesso periodo di tempo. Il suo compito non consiste infatti nel fare le leggi della Comunità europea ma nel costituire gli organi che potranno successivamente emanare leggi.

La Conferenza sull'esercito europeo può perciò senza preoccupazioni fare questa proposta, poiché ben lungi dal far perdere del tempo, ne fa guadagnare. La costituzione di un esercito europeo sarà in ogni caso e senza alcun dubbio più lenta della costituzione degli organi politici europei. Inoltre si può avviare la formazione di un esercito europeo in attesa della creazione di un potere politico europeo, ma, come si è visto, non si può arrivare alla costituzione di quello senza aver costituito questo. La costituente europea è dunque la via più rapida per costituire anche l'esercito europeo.

Eminenti giuristi e uomini politici di diversi paesi hanno già elaborato un progetto di statuto della Costituente europea che può essere preso come strumento di lavoro se si vuole arrivare rapidamente alla sua convocazione.

4. - *Misure militari da prendere nell'ipotesi che i problemi dell'unificazione europea vengano effettivamente risolti.*

La Conferenza può continuare i suoi lavori con efficacia solo se i governi, accettando la proposta di convocare la costituente europea, affidino alla Conferenza il compito puramente tecnico di studiare e proporre le modalità dell'unificazione militare nella ipotesi che lo Stato federale europeo nasca.

In tal caso la Conferenza non dovrebbe preoccuparsi delle istituzioni politiche che l'esercito europeo presuppone (Commissariato, Consiglio, Assemblea, Corte, loro composizione, loro modo di votare, finanze europee etc.). Essa dovrebbe presupporre che l'Assemblea costituente europea darà comunque una risposta a tali questioni, e dovrà concentrarsi sullo studio delle modalità tecniche che possano permettere il retto funzionamento

di un esercito europeo. Questione delle lingue, dimensioni delle unità di combattimento, organizzazione dei comandi, modi di reclutamento, istruzione, scuole militari etc. — questo è lo specifico campo di lavoro della Conferenza. Per lavorare efficacemente la Conferenza deve tuttavia sapere preventivamente se gli Stati hanno o non hanno deciso di affidare ad un organo più competente la determinazione dell'autorità politica europea alla quale l'esercito europeo apparterrà.

5. - Misure provvisorie.

Le misure provvisorie di passaggio dagli eserciti nazionali all'esercito europeo non possono essere determinate che in funzione della struttura dello Stato europeo e perciò a conclusione dei lavori della Costituente europea.

In attesa di ciò la Conferenza non ha che una misura provvisoria seria da affrontare, e precisamente il problema del riarmo tedesco.

Per tutti gli altri paesi infatti gli eserciti nazionali già esistono, e bene o male sono inquadrati nel N.A.T.O. In attesa della costituzione dell'esercito europeo e dello Stato europeo essi restano praticamente come sono.

La Germania invece non ha ancora un esercito, e la Conferenza deve fare in merito delle proposte.

In attesa della formazione dello Stato e dell'esercito europeo diverse soluzioni alternative sono possibili.

a) La Germania ricostituisce un proprio esercito che sarà poi consegnato insieme a tutti gli altri allo Stato europeo.

b) Il Comandante atlantico o una provvisoria autorità europea potrà arruolare truppe tedesche che saranno poi consegnate allo Stato europeo, o, nel caso che non si arrivi a costituirlo, allo Stato tedesco.

c) La Germania resta disarmata fino al momento in cui si costituiranno lo Stato e l'esercito europeo.

Nessuna delle tre alternative è molto gradevole. Probabilmente la seconda costituisce il male minore, a patto naturalmente che si proceda con sollecitudine alla convocazione della costituente. La prima soluzione acuirebbe le diffidenze internazionali e renderebbe più difficile la conclusione del patto di unione federale. La terza, che è il mantenimento dello statu quo, diventa ogni giorno più insostenibile.

Probabilmente la migliore soluzione sarebbe mantenere il disarmo fino ad una certa data (ad esempio fino a tre mesi dopo la convocazione della costituente europea) e ricorrere al reclutamento internazionale di soldati tedeschi quando i lavori della costituente fossero alquanto avanzati.

PARTE III

L'attività della delegazione italiana.

Risulta dal Rapporto che la delegazione italiana ha tenuto una attitudine costante di diffidenza verso l'unificazione militare e di difesa della sovranità. Ciò è tanto più incomprensibile quando si pensa che il governo italiano ha costantemente affermato di avere un atteggiamento favorevole alle limitazioni di sovranità su una base di reciprocità.

Il governo italiano va giustamente in cerca di una politica estera che gli procuri dei successi. Un atteggiamento federalista offre la soluzione giusta alle diffidenze franco-tedesche, ed è sostenuto dagli Stati Uniti. Ha perciò grandi probabilità di successo. Per poterlo sviluppare, occorre che il capo della delegazione italiana non solo ottenga dal governo mano libera per agire in questo senso, ma che si circondi anche di esperti e consiglieri che capiscano i problemi dell'unificazione federale e non di funzionari che di fronte ai problemi dell'unificazione siano insieme incompetenti e scettici.

È questa, forse, dalla fine della guerra, la prima volta che all'Italia si offre l'occasione di ricollegare la propria politica estera alla tradizione del Risorgimento, sostenendo gli stessi principi di libertà e solidarietà che hanno presieduto all'unificazione del nostro paese.

È da augurarsi che il capo della delegazione si renda conto che non va a fare un lavoro di ordinaria amministrazione, ma un'azione dalla cui riuscita o dal cui fallimento può dipendere la salvezza o la decomposizione dell'Europa democratica, e perciò anche della Repubblica Italiana.

L'Unione economica e monetaria e la formazione dei programmi europei dei partiti*

GUIDO MONTANI - DARIO VELO

1. *La nuova fase del processo di integrazione europea.*

La decisione finale presa dal Consiglio europeo di Bruxelles del 12-13 luglio 1976 di eleggere il Parlamento europeo a suffragio universale nel maggio-giugno 1978 e la successiva approvazione, il 20 settembre 1976, da parte del Consiglio dei ministri degli affari esteri, dell'Atto relativo all'elezione europea hanno aperto una nuova fase del processo di integrazione europea. Ciò significa che è iniziato un processo in cui i problemi europei, che fino ad oggi erano lasciati nelle mani dei governi nazionali, dei corpi diplomatici e dei tecnocrati di Bruxelles, saranno progressivamente affidati alle istituzioni europee, rappresentative del popolo europeo, che eserciteranno i loro poteri congiuntamente alle istituzioni nazionali.

In prima istanza, questa nuova fase investe i partiti europei che sono chiamati ad elaborare dei programmi europei in vista della consultazione elettorale del 1978.

Fra i problemi che devono essere affrontati nei programmi europei dei partiti è prioritario quello della realizzazione della Unione economica e monetaria. Il fatto stesso che il Parlamento europeo sia eletto a suffragio universale costituisce una eccellente base politica per il rilancio dell'Unione economica e monetaria. Per affrontare il problema con realismo, occorre riconoscere che l'Unione economica e monetaria è già auspicata oggi da tutte le forze democratiche europee, che si rendono conto dell'insufficienza delle politiche economiche nazionali per risolvere la crisi in cui versano tutte le economie dei paesi della Comunità.

La crisi economica ed i problemi sociali che pesano sull'Europa sono di gravità tale che gran parte del dibattito elettorale europeo si concentrerà su questi temi. Inoltre, una volta eletto il Parlamento europeo, sarà sulla base delle proposte dei partiti che gli elettori giudicheranno il loro operato.

(*) Si tratta del documento di lavoro redatto in occasione del convegno organizzato dal CESFER su: « Una moneta per l'Europa » e svoltosi a Pavia il 10-11 dicembre 1976.

2. *Il fallimento dei progetti funzionalisti di Unione economica e monetaria.*

La crisi strutturale del sistema monetario internazionale e i problemi posti dall'avvenuto completamento dell'unione doganale in Europa, già alla fine degli anni sessanta, hanno imposto agli organi comunitari di affrontare il problema dell'Unione economica e monetaria.

Fra i vari progetti elaborati, il più importante è senza dubbio il « piano Werner », varato nel 1970, per « la realizzazione per fasi dell'Unione economica e monetaria della Comunità ». Il piano Werner prevedeva un restringimento progressivo dei margini di fluttuazione fra le monete europee e, parallelamente, l'integrazione dei mercati finanziari e il riavvicinamento delle politiche monetarie, fiscali ed economiche dei vari paesi europei al fine di giungere ad una fase finale in cui le competenze fondamentali in materia economica e monetaria sarebbero state affidate ad organismi europei.

Il piano Werner si fondava sulla concezione erronea che per creare l'Unione economica e monetaria bastasse realizzare alcune riforme di natura tecnica, senza predisporre una adeguata volontà politica europea, con la mobilitazione dell'opinione pubblica, dei partiti e delle forze sociali. Al gradualismo tecnico-istituzionale non corrispondeva un gradualismo politico: la creazione di una moneta europea è un obiettivo illusorio se non si progetta anche un centro di decisioni che abbia il potere di elaborare una politica monetaria europea, che deve essere definita sia nei confronti del sistema monetario internazionale, sia nei confronti degli obiettivi interni della stabilità monetaria e della occupazione.

I fatti hanno confermato i limiti insuperabili di questo piano che è valso unicamente a far accettare il principio, corrispondente alla prima fase, della fluttuazione congiunta delle monete europee. In un primo tempo era sembrato possibile difendere la realizzazione di questa prima fase dell'unificazione monetaria fondan-

dosi sulla collaborazione fra banche centrali e governi europei. Ma anche questa speranza si è rivelata illusoria, perché è impossibile mantenere parità stabili fra le monete europee in presenza di economie che si sviluppano a tassi difformi, con diversi andamenti congiunturali e diversi problemi. Nei momenti di tensione sul mercato dei cambi, la difesa delle parità presenta dei costi, in termini di occupazione e di benessere, tanto elevati da risultare insopportabili. Così si spiega perché sia sempre stato sacrificato il principio delle parità fisse e perché non si sia affatto progrediti verso la realizzazione dell'Unione economica e monetaria.

L'esistenza delle monete nazionali e l'obbligo di osservare il vincolo delle bilance dei pagamenti non solo impediscono di avanzare verso l'Unione monetaria, ma anche di difendere il grado di integrazione raggiunto. In effetti stiamo assistendo alla adozione di misure di protezionismo strisciante, perché i governi europei di fronte alla difficoltà di gestire le economie nazionali non possono far altro, nel quadro nazionale, che introdurre misure protettive limitative dei movimenti di merci, capitali e persone. Una inversione di tendenza è pensabile alla condizione che i partiti prendano coscienza che per avviare la costruzione dell'Unione economica e monetaria è indispensabile la creazione preliminare di una moneta europea: solo a questo punto inizierebbe la transizione delle economie nazionali a quella europea.

3. *I problemi da affrontare.*

Per avere un'adeguata visione dei problemi che si pongono oggi all'Europa è necessario prendere in considerazione le caratteristiche fondamentali del processo di distensione fra le grandi potenze, oggi in corso. L'emergere della Cina in campo orientale e dell'Europa economica nel campo occidentale ha indebolito la egemonia delle superpotenze. Inoltre, i paesi del Terzo mondo, che nella fase della guerra fredda erano emarginati in posizione di subordinazione, chiedono sempre più insistentemente la realizzazione di un nuovo ordine economico che realizzi una più giusta distribuzione della ricchezza mondiale.

Il dollaro, che ha garantito uno stabile ordine monetario nel primo dopoguerra, e con ciò ha reso possibile un altrimenti impensabile sviluppo del commercio internazionale, riesce con sempre maggiori difficoltà ad assolvere le sue funzioni di moneta di riserva. La ragione della crisi del dollaro risiede nel fatto che l'Europa, che ha un volume di scambi internazionali di gran lunga superiore agli Stati Uniti, non possiede una propria moneta che possa essere accettata come moneta di riserva. Ciò fa sì che

l'onere di finanziare il commercio internazionale gravi interamente sugli Stati Uniti. Pertanto ci si trova di fronte ad un dilemma insolubile: il dollaro è forte se la bilancia dei pagamenti americana è in pareggio, ma allora manca liquidità internazionale; vi è liquidità se la bilancia dei pagamenti americana è in deficit, ma in tal caso si genera una crisi di sfiducia verso il dollaro.

Le conseguenze del crescente disordine monetario internazionale non hanno tardato a manifestarsi all'interno della Comunità europea. Il commercio intra-comunitario non differisce dal commercio internazionale e deve essere finanziato da una moneta di riserva. Se la crisi del sistema monetario internazionale impedisce un normale sviluppo del commercio mondiale, per gli Stati europei essa determina uno scollamento della solidarietà comunitaria. La decisione di rendere inconvertibile il dollaro ha provocato una generale fluttuazione di tutte le monete nei confronti del dollaro e, quindi, anche delle monete europee fra di loro. Questa fluttuazione delle monete europee ha di fatto significato una occulta reintroduzione di barriere protettive fra le economie europee, ha reso impossibile il funzionamento del Mercato comune agricolo, che è fondato sul principio di un prezzo unico europeo, e ha fatto fallire i tentativi in corso di unificazione monetaria europea.

Sul piano dei rapporti commerciali, sia con l'America sia con i paesi emergenti del Terzo mondo, l'interesse dell'Europa non coincide con la tradizionale politica americana di difesa del vecchio ordine economico mondiale. All'Europa, che a differenza dell'America ha una economia bisognosa di materie prime e strutturalmente aperta al commercio internazionale, conviene incrementare il più possibile gli scambi, specie con i paesi africani e mediterranei. Questi interessi europei non possono tuttavia tradursi in una efficace politica commerciale stante l'attuale divisione degli europei e l'impossibilità di modificare le tariffe esterne comunitarie in assenza di una politica industriale e dell'occupazione a livello europeo. In questa situazione l'Europa si rivela anche incapace di elaborare un'efficace politica energetica, che non può prescindere da una definizione e stabilizzazione dei rapporti con gli Stati Uniti ed i paesi arabi.

L'incapacità dell'Europa di affrontare efficacemente questi problemi internazionali rende impossibile anche la soluzione di problemi europei quali gli squilibri regionali (che sono stati ulteriormente accresciuti dall'integrazione economica europea intesa come pura unificazione doganale), il raggiungimento della piena occupazione, della stabilità monetaria e di elevati tassi di svi-

luppo. Nell'attuale situazione comunitaria, gli unici strumenti di politica economica a cui possono far ricorso i governi sono gli strumenti nazionali: pertanto è inevitabile che si affermi la logica del « ciascuno per sé », che senza risolvere i problemi internazionali aggrava quelli europei, riduce i tassi di sviluppo, aumenta i livelli di disoccupazione e accresce il divario fra regioni ricche e povere.

4. *Il contributo dell'Unione economica e monetaria alla soluzione dei problemi europei e mondiali.*

L'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale costituirà l'occasione per tutte le forze politiche europee di varare un piano per l'Unione economica e monetaria. Questo piano sarà tanto più efficace nella misura in cui i partiti, rappresentati nel Parlamento europeo, riusciranno a trovare dei punti di convergenza sugli obiettivi e sugli strumenti.

La creazione di una moneta europea costituirebbe la premessa indispensabile per avviare a soluzione la crisi del sistema monetario internazionale. In effetti, la moneta europea avrebbe la stessa importanza del dollaro come moneta di riserva e potrebbe perciò affiancarsi ad esso come mezzo dei pagamenti internazionali, ripartendo l'onere di finanziare il commercio internazionale sia sull'economia americana sia su quella europea. Ciò consentirebbe il ritorno ad un regime di parità fisse nel sistema monetario internazionale, che è la condizione indispensabile per la crescita ordinata del commercio mondiale.

La creazione di una moneta europea, quindi l'eliminazione automatica dei margini di fluttuazione fra le monete nazionali, costituisce un contributo decisivo alla ricostituzione di uno stabile ordine monetario internazionale, che oggi è reso particolarmente fragile dalle continue svalutazioni e rivalutazioni delle monete europee che innescano la speculazione internazionale.

Il mercato dell'eurodollaro, che oggi costituisce un potente fattore destabilizzante in quanto non è sottoposto al controllo di alcuna autorità monetaria, sarebbe destinato ad essere sostituito, nel quadro dell'Unione monetaria, da un ordinato mercato europeo dei capitali.

I paesi europei hanno recentemente incontrato gravi difficoltà di bilancia dei pagamenti per fronteggiare la crisi energetica. Questo problema nel quadro dell'Unione economica e monetaria sarebbe semplicemente inesistente, perché la bilancia consolidata dei pagamenti europea non porrebbe né problemi di deficit, né problemi di carenze di riserve.

Sul fronte del commercio internazionale, l'Unione economica e monetaria europea consentirebbe di incrementare sensibilmente il volume del commercio internazionale, da cui dipendono la prosperità dei popoli e le possibilità di sviluppo del Terzo mondo. Solo con la realizzazione di un'Unione economica europea è possibile invertire l'attuale tendenza al protezionismo che si sta diffondendo in tutto il mondo. Ulteriori aperture commerciali da parte dell'Europa, come oggi è auspicato dai paesi del Terzo mondo e dagli Stati Uniti, sono impensabili senza l'avvio di una coerente politica industriale e dell'occupazione a livello europeo, perché esse implicano lo sviluppo di alcuni settori e la riduzione dell'attività di altri, non più concorrenziali. Le autorità economiche europee potrebbero facilitare questi mutamenti di struttura con una politica delle commesse pubbliche da affidare a settori a tecnologia avanzata e con una politica della ricerca scientifica.

Nei confronti dei paesi del Terzo mondo e in particolare di quelli del bacino del Mediterraneo, la creazione di una Unione economica e monetaria potrebbe aumentare le possibilità di cooperazione. L'Europa ha bisogno infatti di materie prime, di cui questi paesi sono ricchi, e può esportare beni strumentali tecnologicamente avanzati, assistenza tecnica e aiuti finanziari. La stabilizzazione dei rapporti commerciali fra Europa e paesi del Mediterraneo, insieme alla possibilità di sviluppare la ricerca di fonti nuove di energia, faciliterebbe il varo di una politica energetica a livello europeo che è auspicata anche dai paesi produttori di petrolio.

Il ritorno alla stabilità monetaria e l'incremento degli scambi commerciali intra-comunitari e mondiali costituirebbero di per sé un efficace rimedio all'attuale problema della disoccupazione in Europa. Inoltre, un'autorità economica europea, responsabile della politica monetaria e con capacità di spesa autonoma, potrebbe intervenire, con investimenti diretti o trasferimenti, nelle regioni più colpite. Il processo di integrazione, in assenza di meccanismi europei di riequilibrio, ha favorito le tendenze anarchiche del mercato, ha accentuato il divario fra regioni povere e ricche, e ha addossato ai paesi più deboli della Comunità il costo di un riequilibrio che avrebbe dovuto gravare su tutti gli europei. La creazione di autorità economiche europee porrebbe fine a questa situazione di anarchia avviando, grazie a trasferimenti di reddito, una coerente politica regionale.

Le difficoltà maggiori incontrate dall'agricoltura europea, prima fra tutte l'oscillazione delle parità monetarie, sarebbero ipso facto risolte con la creazione di una moneta europea. Inoltre, alla sola politica, oggi realizzabile nel quadro comunitario, della fissazione di un prezzo europeo, si potrebbe aggiungere l'avvio di una politica di incentivi e di ristrutturazione del settore agricolo che tenga conto sia della vocazione naturale delle regioni europee, sia della nuova divisione del lavoro che l'Europa concorderà con gli altri paesi produttori, in specie quelli del Mediterraneo.

L'inflazione, che oggi colpisce tutte le economie europee, affonda le sue radici nel disordine economico mondiale. La creazione di una moneta europea contribuirebbe a spegnere i focolai internazionali dell'inflazione, avviando un processo per il ripristino di parità monetarie stabili. Sul fronte dei rapporti commerciali, l'Unione economica e monetaria, ponendo le premesse di una più stabile cooperazione fra paesi industrializzati e detentori di materie prime, porrebbe fine ai tentativi di appropriarsi di porzioni crescenti della ricchezza mondiale volgendo a proprio favore le ragioni di scambio. In Europa, la fine della fluttuazione delle monete e la possibilità di un controllo effettivo del mercato europeo dei capitali costituiscono un contributo evidente alla lotta contro l'inflazione. Infine, il rilancio economico consentirebbe di affrontare, e non di eludere con l'inflazione, i problemi che oggi si pongono di una più equa ripartizione dei redditi.

5. *Proposte per la realizzazione dell'Unione economica e monetaria.*

I partiti europei, nell'elaborare i loro programmi elettorali, dovrebbero tener presente che la Comunità europea ha già creato una serie di organismi e impostato una serie di politiche che potrebbero divenire l'embrione della futura Unione economica e monetaria. Non si tratta di estendere le competenze degli organi comunitari, ma di rendere operante ciò che già esiste. Le competenze della Comunità, ad eccezione della moneta, coprono tutti i settori indispensabili per la realizzazione dell'Unione economica e monetaria. L'elezione del Parlamento europeo consentirebbe di potenziare e rendere operanti questi strumenti di intervento.

È opinione corrente che si possa realizzare un processo di creazione dell'Unione economica e monetaria che abbia come punto di arrivo l'emissione di una moneta europea. Questo punto di vista funzionalistico non è corretto perché il potere di controllare la liquidità esiste a livello nazionale o esiste a livello europeo.

Il presupposto del processo di creazione dell'Unione economica e monetaria consiste nell'istituzione di una banca centrale europea di emissione, responsabile di fronte alla Commissione. Tecnicamente la moneta europea può essere realizzata in due modi: a) con l'emissione di una moneta europea da parte di una banca centrale europea che sostituisca completamente le monete nazionali; b) con la decisione di rendere irrevocabilmente fissi i rapporti di cambio fra le monete europee, trasferendo così il potere di battere moneta dalle banche centrali nazionali alla banca europea. Dal punto di vista sostanziale le due soluzioni sono identiche, ma la seconda sarebbe più facilmente praticabile: essa corrisponde alla nascita di un sistema bancario federale, simile al *Federal Reserve System* statunitense, in cui alle banche centrali nazionali sarebbero affidate le funzioni delle banche distrettuali americane (*Federal Reserve Banks*). Nulla impedisce che si passi dalla seconda alla prima soluzione con la emissione di biglietti di banca europei, che circolino liberamente in Europa e che sostituiscano progressivamente le vecchie banconote nazionali.

Occorre prendere atto che con la creazione della moneta europea gli Stati nazionali perderanno il potere di finanziare le proprie spese con emissioni monetarie. Uno strumento fondamentale della politica economica nazionale, la politica monetaria, passerebbe nelle mani dell'esecutivo europeo. Per questa ragione è impensabile la creazione di una moneta europea che non sia accompagnata da altre misure di politica economica a livello europeo. Per paesi con gravi problemi sociali ed economici, come l'Italia e la Gran Bretagna, la perdita dello strumento monetario è inaccettabile senza il contemporaneo avvio di trasferimenti di risorse reali a livello comunitario.

A questo scopo, e al fine di assicurare alla banca europea una capacità autonoma di intervento sui mercati finanziari, con operazioni di mercato aperto, è indispensabile istituire un Tesoro europeo con il potere di emettere prestiti stilati in valuta europea. I fondi così raccolti potrebbero essere anche utilizzati dalla Commissione per finanziare la politica industriale, regionale e dell'occupazione a livello europeo. Inoltre, il Tesoro europeo potrebbe accollarsi parte dei debiti pubblici nazionali esistenti al momento della nascita dell'Unione economica e monetaria.

All'avvio di una politica monetaria a livello europeo deve corrispondere una politica dell'occupazione e della ristruttura-

zione industriale. Lo strumento di questa politica potrebbe essere costituito dal Fondo sociale europeo, che dovrebbe essere ulteriormente potenziato. In particolare, si tratterebbe di creare un fondo per l'occupazione che affronti il problema globalmente a livello europeo. Il Fondo sociale dovrebbe anche affrontare il problema degli squilibri regionali (agendo in accordo con il Fondo regionale comunitario) e dell'avvio di una politica industriale. I fondi necessari a queste politiche potrebbero essere reperiti utilizzando i proventi della tariffa esterna comunitaria e potrebbero essere accresciuti dapprima stornando una certa percentuale delle entrate fiscali di ogni Stato, in un secondo tempo riconoscendo alle autorità europee un potere autonomo di tassazione.

Al fine di difendere la parità della moneta europea nei confronti delle monete extra-europee si potrebbe istituire un Fondo di riserve comunitario, che raccolga una percentuale delle riserve nazionali. La responsabilità della gestione di questo fondo dovrebbe essere affidata alla banca centrale europea.

La politica commerciale nei confronti del resto del mondo potrebbe essere affrontata in modo unitario unificando in un unico organismo il compito di coordinare gli interventi oggi realizzati dai singoli Stati. In particolare, si potrebbero unificare, così potenziandole, le politiche di aiuti e assistenza tecnica al Terzo mondo, e istituire una *Import-Export Bank* che fornisca un orientamento al commercio estero europeo.

I fatti e le idee

IL P.C.I. E IL PIANO A MEDIO TERMINE

Non vi è dubbio che il destino dell'attuale governo, o di qualsiasi altro governo italiano, dipenderà principalmente dalla sua capacità di formulare e realizzare un piano per far uscire l'Italia dalla più grave crisi economica del dopoguerra. Bene ha fatto pertanto Berlinguer ad aprire nel P.C.I. un dibattito al fine di definire gli obiettivi prioritari di un piano a medio termine. Si corre altrimenti il rischio di dover improvvisare giorno per giorno misure di politica economica che possono portarci in direzioni del tutto indesiderabili.

Il P.C.I. è anche il partito nel quale più netta è la coscienza del rapporto fra prospettive politiche e capacità di ripresa e di sviluppo economico. Senza la partecipazione delle forze produttive e delle masse popolari, qualsiasi programma è destinato a cadere nel vuoto, come testimonia la politica economica del centro-sinistra.

Si ha tuttavia l'impressione che il dibattito appena iniziato all'interno del P.C.I. prescinda totalmente da alcune prospettive politiche che potrebbero modificare radicalmente non solo l'orientamento del piano a medio termine, cioè delle misure più urgenti, ma anche delle scelte a più lunga scadenza, dalle quali anche dipende la formulazione degli obiettivi a breve termine.

Secondo i federalisti, i fattori trascurati nel dibattito sono: 1) il fatto che nel 1978 si terranno le elezioni del Parlamento europeo a suffragio universale e che, pertanto, una prima verifica dell'efficacia della politica del governo e dei partiti che lo sostengono avverrà proprio sul terreno europeo; 2) il fatto

che con il Parlamento europeo eletto, cioè con la partecipazione delle forze popolari, sarà possibile varare a livello europeo misure di politica economica ben più efficaci delle attuali. Sarà possibile, in effetti, rilanciare la costruzione dell'Unione economica e monetaria, i cui progetti sono fino ad ora miseramente falliti proprio a causa della mancanza del sostegno delle forze politiche e sociali alle istituzioni comunitarie. Inoltre, il Parlamento europeo eletto, affiancato da un esecutivo europeo, potrà adottare misure di politica estera che rendano di nuovo indipendente l'Europa nei confronti delle potenze continentali e facilitino il processo di distensione e di collaborazione con i paesi del Terzo mondo.

Non si potrà pretendere di meno dalla elezione europea del 1978 e dai partiti che vorranno essere presenti nel Parlamento europeo. Chiamare i cittadini europei alle urne significa riconoscere l'esistenza di un popolo europeo e di una volontà popolare: il Parlamento europeo eletto è lo strumento istituzionale per la trasformazione della società europea; esso diventerà, come ha detto Willy Brandt, la Costituente permanente dell'Europa.

Nel formulare le direttive di un piano a medio termine occorre pertanto riconoscere queste prospettive politiche. Il piano a medio termine è definito nel tempo: si tratta di governare l'economia italiana nella prospettiva della costruzione dell'Unione economica e monetaria, che potrà essere varata solo dopo l'elezione del Parlamento europeo. Esso, inoltre, deve essere limitato nei contenuti: si tratta di iniziare il dibattito sulle misure che possono essere prese a livello italiano e quelle che invece possono e devono essere prese a livello comunitario, dall'esecutivo e dagli organismi istituzionali che il Parlamento europeo deciderà di attivare.

Ed è forse opportuno iniziare subito la discussione sui contenuti del piano, cioè sul contributo che può dare l'Italia alla soluzione della crisi economica. L'Italia è in crisi perché il Mercato comune si sta disgregando ed il Mercato comune si sta disgregando perché l'Italia, insieme agli altri paesi europei, persegue la politica del nazionalismo economico. Non è vero, come spesso si dice, che l'Italia e l'Europa sono travolte da circostanze esterne eccezionali, incontrollabili, come la crisi del sistema monetario internazionale e l'aumento dei prezzi delle materie prime, in particolare del petrolio. È vero invece che l'economia mondiale è in crisi perché è in crisi l'economia europea e che gli europei hanno talmente ridotto i loro vincoli di solidarietà comunitaria che diventano facilmente ricattabili — proprio perché si presentano in ordine sparso — da qualsiasi cartello internazionale

che sfrutti abilmente i suoi poteri di monopolio. Si può dare anche una semplice prova di questa affermazione. L'economia europea è molto più importante di quella americana nel commercio internazionale: la sua evoluzione condiziona in modo decisivo l'intero andamento del commercio mondiale. Ebbene, dai tempi della fondazione del Mercato comune il tasso di crescita del commercio intra-comunitario è sempre stato più elevato del tasso di crescita del commercio internazionale. Lo sviluppo europeo ha così « tirato » lo sviluppo dell'economia mondiale. Ma oggi, l'incapacità degli europei di governare l'economia comunitaria ha creato una situazione paradossale. Tutti tentano di esportare di più e di importare di meno: tutti tentano cioè di scaricare disoccupazione e inflazione sulle spalle dei propri vicini. E poiché la quota del commercio estero rispetto al volume del prodotto interno è ormai determinante per tutti i paesi europei, il risultato è una riduzione complessiva del prodotto nazionale in tutti i principali paesi europei. Per la prima volta dalla fondazione del Mercato comune, nel 1975 il tasso di sviluppo del commercio intra-comunitario presenta dei valori negativi. Nel 1976, nei principali paesi della Comunità, anche il tasso di crescita del prodotto nazionale presenta dei valori negativi. Sono gli europei a distruggere, con le proprie mani, il loro benessere ed a trascinare in una folle corsa verso il protezionismo l'economia mondiale. Come negli anni trenta stiamo assistendo al ritorno dell'autarchia e come negli anni trenta sono gli europei a guidare questa politica suicida.

Se l'elezione del Parlamento europeo non diventa l'occasione politica per invertire questa tendenza al nazionalismo economico, non si presenteranno forse più speranze di prosperità per decenni. Ma ciò che è peggio è che gli europei dovranno, che lo vogliano o meno, sottoporsi al dominio delle maggiori potenze che da un ordine internazionale in cui « ciascuno deve fare da sé » hanno tutto da guadagnare, essendo la loro economia molto più autosufficiente di quella degli Stati europei (gli Stati Uniti dipendono solo per il 4% dalle importazioni, che possono comunque essere facilmente sostituite con produzioni nazionali). E in questa folle corsa al sottosviluppo non sarebbero trascinati soltanto gli europei, ma anche i paesi del Terzo mondo che possono fondare le loro speranze di emancipazione solo sugli aiuti e sulla possibilità di esportare manufatti nei mercati più ricchi.

Bisogna abbandonare la mitica idea, che ha alimentato e alimenta ancora pericolose illusioni, che l'Italia possa da sola, isolando la propria economia, iniziare la ripresa. Oggi si può pensare un modello di sviluppo europeo, del quale faccia parte l'economia

italiana; non più un modello italiano di sviluppo. L'Italia, con una propria politica monetaria, una propria bilancia dei pagamenti, una propria politica industriale, ecc. è condannata alla subordinazione ed alla decadenza sociale ed economica. Un governo europeo, forte del sostegno delle forze popolari, potrebbe invece avviare con successo una politica dell'occupazione e della ristrutturazione industriale su scala europea. Tale politica richiederebbe l'incentivazione, con commesse pubbliche, delle industrie di punta dell'elettronica, dell'energia atomica, dell'aeronautica, ecc. e l'incentivazione, su nuove basi, della cooperazione con i paesi del Mediterraneo, dai quali l'Europa importa materie prime e prodotti agricoli. È evidente che questa nuova divisione internazionale del lavoro richiederebbe per la sua attuazione sia delle modificazioni della tariffa esterna comunitaria, sia una nuova politica agricola che affronti i reali problemi di struttura dell'agricoltura europea e non rappresenti più — come lo è ora — la semplice esportazione, negli altri paesi, della politica agricola degli Stati più forti della Comunità. Un governo europeo avrebbe infine i mezzi necessari per affrontare seriamente il problema degli squilibri regionali e, in particolare, quello del Mezzogiorno.

Per questo il Movimento federalista europeo ha lanciato una campagna popolare affinché i cittadini possano chiedere ai loro partiti di inserire nel loro programma elettorale europeo, come contenuto minimo, un esecutivo ed una moneta europea. La moneta europea e una banca europea di emissione rappresenterebbero gli strumenti indispensabili, nelle mani dell'esecutivo europeo, per realizzare una politica del credito, dell'occupazione e degli investimenti a livello comunitario. Creare una moneta europea significa togliere ai governi nazionali la possibilità di fare politiche monetarie divergenti e disgregatrici del Mercato comune. Ma, nello stesso tempo, significherebbe creare una bilancia dei pagamenti europea ed eliminare l'onere, ormai insostenibile per i paesi più deboli come l'Italia e la Gran Bretagna, di difendere l'equilibrio dei propri conti con l'estero. Una moneta europea sarebbe altrettanto forte del dollaro nel commercio internazionale e darebbe agli europei la possibilità di riconquistare la propria autonomia nell'economia mondiale.

Un piano a medio termine, che preveda uno sbocco europeo alla crisi italiana, dovrà pertanto affrontare principalmente i problemi della transizione dalla moneta nazionale alla moneta europea. Fare la moneta europea significa che il governo italiano non potrà più contare sulla politica monetaria, ma solo sulla politica fiscale, per impostare la sua politica economica. Ciò imporrà una drastica riduzione del deficit pubblico e, pertanto, si imporrà

anche una generale revisione del modo e delle voci di spesa del denaro pubblico. Ma, più in generale, si tratterà di indicare nel piano a medio termine solo quegli obiettivi di politica economica che sono affrontabili nel contesto italiano al fine di arginare la crisi e di cominciare, invece, a predisporre i necessari interventi nell'industria, nell'agricoltura, nel commercio, ecc. che si renderanno necessari in vista di un completo inserimento della nostra economia in quella europea. Certo, questo significherebbe ritornare alla politica dei due tempi, anche se formulata in una prospettiva europea e non più nazionale: risanare oggi l'economia italiana in vista di una ripresa dell'economia europea, in cui diventeranno possibili le riforme di struttura auspicate dalle forze politiche e sociali più avanzate. Ma bisogna rendersi conto che non esistono altre alternative. È molto peggio promettere oggi riforme, illudere le masse, e dover poi essere costretti a riconoscere la propria impotenza. Sarebbe allora la fine di qualsiasi prospettiva di progresso in Italia.

Certamente i tempi e i modi della ripresa, in questa prospettiva, non sono brevi né facili. Ma non si tratta di sottovalutare le difficoltà. Alcuni paesi europei, come la Germania, sono fermamente contrari ad assumersi oneri supplementari per aiutare gli italiani ad uscire dalla crisi. Ma questo è proprio il punto di vista che deve essere sconfitto con l'elezione europea. Esistono ormai problemi comuni ai lavoratori tedeschi ed ai lavoratori italiani. Non è pensabile che la Germania si salvi se l'Italia si inabissa. Il problema italiano deve diventare un problema regionale dell'Unione europea. Questo non significa altro, per i lavoratori, che costruire un movimento dei lavoratori a livello europeo, con una strategia unitaria. Le differenze nazionali devono contare di meno delle differenze di classe nell'Unione europea. L'internazionalismo operaio, se diventerà democratico, è ancora un'idea che può mobilitare le masse. Con l'elezione europea vi è, per la prima volta nella storia, la possibilità di mettere sullo stesso piano il voto di un lavoratore tedesco e quello di un lavoratore italiano. È intorno a questo nuovo ideale internazionalistico che può rinascere un movimento dei lavoratori in Europa che rappresenti, come è avvenuto nel secolo scorso, un fattore di guida e di progresso per i lavoratori del mondo intero.

(febbraio 1977)

(g. m.)

Le discussioni

RIFLESSIONI SULLA CIVILTÀ

In questo tempo poche parole sono tanto squalificate come la parola civiltà. In un recente passato troppi crimini sono stati commessi in nome di pretestuose civiltà che la storia ha svelato come orribili accozzaglie di visioni deliranti. Non erano che mostruose manifestazioni di una realtà storica: la crisi della civiltà europea, seguita alla crisi di tutte le altre civiltà viventi. È naturale quindi che la crisi delle civiltà determini anche la crisi dell'idea di civiltà. Viviamo in un mondo senza civiltà? È un interrogativo privo di senso. È vero invece che viviamo in un mondo in cui la civiltà è in crisi e ciò determina la crisi della convivenza civile dei popoli. La civiltà va scomparendo? Si potrebbe anche sostenerlo a ragion veduta. Un futuro romanzo di successo potrebbe intitolarsi « La Preistoria prossima ventura ». Tuttavia la stessa storia delle civiltà consentirebbe di essere ottimisti. Non è forse vero che sulla terra d'Egitto la stessa civiltà nata originariamente dalla preistoria dell'uomo è risorta per ben due volte?

Certo è che tutte le civiltà dette viventi dagli storici sono in crisi. Forse qualcuna di queste è già morta, ma nessuna ha ritenuto di chiamare il medico per diagnosticarlo. Quale sarebbe la reazione di un popolo cui fosse comunicato ufficialmente che la sua civiltà tradizionale è defunta, con tanto di data di morte nel libro anagrafico della storia? Supponiamo una comunicazione del genere fatta solennemente al popolo giapponese. Magari letta alla televisione in occasione dell'anno nuovo dall'imperatore Hirohito. Si rischierebbe di dover assistere al kara kiri in massa di migliaia di giapponesi che si sono adattati senza difficoltà a

vivere in un appartamento in un grattacielo di Tokio, a lavorare esattamente come i loro colleghi impiegati presso uno stabilimento della stessa industria a Los Angeles, magari anche a mangiare con le posate invece che con i tradizionali bastoncini, ormai americanizzati in tutto, ma che non potrebbero sopportare di sentirsi dire che la loro civiltà è morta. Forse non lo è, ma certamente non si può capire né spiegare il Giappone moderno altrimenti che partendo dalla storia d'Europa degli ultimi secoli ed illustrando l'impatto che la civiltà europea, con la sua appendice americana. ha avuto sulla civiltà giapponese. Chi pretendesse di spiegare il Giappone moderno esclusivamente in termini di storia del Giappone antico, delle sue tradizioni, della sua cultura, della sua arte, della lotta tra le sue classi, potrebbe anche scoprire l'origine di molti interessanti fenomeni attuali, ma non arriverebbe mai a dirci la ragione essenziale della frattura che esiste tra il Giappone di oggi e quello di un secolo fa.

Anche l'Europa di oggi si differenzia in misura notevole dall'Europa di un secolo fa, ma anziché frattura vi è una continuità storica fra l'una e l'altra, che rende la prima il risultato abbastanza logico di quanto nella storia aveva accumulato la seconda. Per questo non è corretto parlare di due Europe riferendosi a quella di oggi ed a quella di un secolo fa. Ma sarebbe invece scorretto parlare di due Giapponi nel caso analogo?

Andare alla ricerca della civiltà, riscoprirla. È un'impresa difficile per cui non vi sono specialisti. Occorrerebbe essere al tempo stesso storici, economisti, sociologi ed esperti in tutte le arti ed in tutte le scienze. Poi è un'impresa che di questi tempi rischia di dare risultati angosciosi. Nessuno potrebbe intraprendere una ricerca seria della civiltà senza amarla. Sarebbe come ricercare il proprio amore per qualcosa che muore. Sarebbe come scoprirsi figli di Cristo ed incontrarlo lungo la Via Crucis. Ci si potrebbe ancora imbarcare in una tale impresa se si avesse fede nella resurrezione. Ma chi ha fede nella resurrezione della civiltà? La crisi della civiltà è sotto i nostri occhi, la vediamo anche se non la guardiamo. La sua resurrezione non la vediamo neanche se la guardiamo. È più facile credere che la nuova civiltà sia già nata, che sia il comunismo o qualche altro ismo nato nel solco dell'antica civiltà europea. Nella nuova civiltà che si vede si può credere: ad essa il compito di proseguire l'opera di civilizzazione dell'uomo. La vecchia civiltà . . . esiste ancora?

In fondo tutto il discorso sulla civiltà è ambiguo: vorrebbe dire tutto e rischia di non dire nulla. Lo Stato ha una connotazione precisa, un suo ordinamento, un popolo che abita un determinato territorio. Anche l'ideologia si definisce meglio della ci-

viltà. Essa consente di interpretare in un dato modo la storia e di definire l'uomo soggetto (o oggetto) di questa storia. Il guaio è che le ideologie nascono in determinate circostanze storiche, svolgono un certo ruolo nella vita dei popoli, poi scompaiono. Agli Stati succede qualcosa di simile. Della civiltà non si riesce a fare a meno, perché non si riesce ad intendere la storia astraendo da essa o meglio da esse, che ne sono l'unico vero soggetto intelligibile. Per questo il discorso sulla civiltà è necessario anzi indispensabile. Un mondo senza civiltà è un mondo barbaro. Questo mondo non lo vuole nessuno. La civiltà in senso lato, come processo di progressiva civilizzazione dell'uomo, passato dallo stato bestiale a quello di ragione e via via ad uno stato sempre più evoluto e perfetto, non ha mai cessato di progredire. Sant'Agostino che vedeva la fine della civiltà nelle orde barbariche che invadevano l'Impero romano, confondeva la fine della civiltà greco-romana con la fine del processo di civilizzazione dell'uomo, che con la caduta dell'Impero, non si è arrestato, anzi si è esteso a nuovi popoli ed a nuovi territori. Se vi è una ragione per avere fede nella civiltà è proprio quella che vi sono casi di involuzioni di civiltà particolari oltre quelli più clamorosi relativi alla loro scomparsa, mentre non si può dire con altrettanta sicurezza che il processo di civilizzazione dell'uomo si sia mai arrestato o sia arretrato. I navigatori che sbarcarono per primi sull'isola di Pasqua scoprirono che i polinesiani che l'abitavano avevano perso l'arte di costruire le enormi statue che costellavano l'isola, né erano più capaci di compiere quelle navigazioni fino alle coste dell'Asia che verosimilmente avevano compiuto i loro antenati. La loro civiltà era arretrata, ma lo sbarco dei navigatori stranieri mostrava come la civilizzazione dell'uomo fosse nel frattempo proseguita.

Quale certezza può avere l'uomo moderno se non è certo della sua civiltà? La civiltà è la strada che percorre, il terreno che coltiva, la casa che abita, con i suoi cari. Quale angoscia vederne le fessure ed il decadimento, quale terrore sentirne prossima la fine. L'uomo ha bisogno di certezze. Se gli verranno meno quelle su cui si basa la sua vita tradizionale, ne cercherà delle altre magari illusorie e vivrà di tali illusioni. Come spiegare la rivoluzione dei costumi ed a cosa attribuire il non conformismo dilagante tra masse di giovani e meno giovani? La stessa passione di tanti militanti di movimenti rivoluzionari non è il segno della ricerca di nuove certezze in un mondo nuovo tutto da costruire, contrapposto all'incertezza del mondo in cui si vive? Ma le certezze o sono reali o non sono certezze. Le illusioni un giorno crolleranno e l'uomo ammaestrato anche nella

esperienza cercherà la via per costruirsi nuove certezze. Alla fine di questo travagliato periodo ci aspetta una nuova civiltà o ritroveremo la stessa, levigata e purificata dagli errori che la contaminano?

Per quanto difficile, arduo ed angoscioso il discorso sulla civiltà non può essere eluso. Come farà altrimenti l'uomo moderno a ritrovare la sicurezza perduta? L'uomo è un essere sociale. Ogni persona vive a contatto con altre, inserito in più comunità, a loro volta inserite ed a contatto con altre comunità. In questo secolo si sono accresciuti enormemente i rapporti fra gli uomini e fra le comunità. L'interdipendenza è divenuta la legge sovrana del mondo contemporaneo. Un unico destino sembra accomunare l'umanità tutta. L'umanità è dunque divenuta una comunità di destino? Quale scoperta grandiosa. Ma le grandi religioni non l'avevano sempre sostenuto? Il Cristo non è morto e risorto per espiare i peccati del mondo e per riconciliare Dio con il mondo e ridare Dio al mondo? Ma questa comunità di destino si riconosceva solo sull'ultima spiaggia di questo mondo, per proiettarsi tutta sull'altra sponda. Le religioni non hanno unito il mondo, anzi l'hanno diviso e talvolta approfondito il solco delle sue divisioni. Ed esse restano, profonde ed inquietanti.

Una delle grandi mistificazioni del mondo moderno è di credere che siano ancora viventi un gran numero di civiltà. Nessuno potrà mai scrivere un testo di storia contemporanea di qualsiasi paese senza tener presente la Russia e l'America, la Cina e l'Europa, l'America latina ed il Medio oriente, l'Africa boreale ed il Sud est asiatico. Se la civiltà si definisce come unico soggetto intelligibile di storia oggi questo soggetto ha assunto la dimensione del mondo. In passato le civiltà erano come tanti pianeti ognuna con la sua storia, su cui solo occasionalmente esercitano un'influenza i contatti con le altre civiltà. Ma dopo che la moderna civiltà europea è venuta a contatto con le altre civiltà questa situazione si è modificata. Praticamente oggi più nulla è spiegabile di ciò che avviene in una qualsiasi parte del mondo se non si tiene conto di ciò che avviene in tutte le altre parti. Le civiltà sono scomparse, il processo di civilizzazione dell'uomo non si realizza più attraverso lo sviluppo storico di una pluralità di soggetti; la civiltà è una sola.

Se oggi al mondo esiste una sola civiltà, due sono le possibilità: o sono scomparse tutte le vecchie civiltà e ne è sorta una nuova o tra le vecchie civiltà ve ne è una che ancora sopravvive e che ora è comune a tutta l'umanità. Un giorno gli storici diranno che cosa in questo secolo sia effettivamente avvenuto.

Se fosse vera la seconda di tali ipotesi vi sarebbero pochi

dubbi che a sopravvivere sia la civiltà cristiana occidentale della Europa, il cui eccezionale sviluppo a partire dal XVI secolo ha messo in crisi tutte le altre civiltà. Forse un giorno gli storici diranno che l'Europa più che culla è stata la tomba delle civiltà. A distanza di qualche secolo si sarebbero gradatamente spente le civiltà indiana, cinese, giapponese, islamica e cristiano ortodossa, non meno di come si spensero fulmineamente sotto il fuoco dei conquistadores le civiltà inca ed azteca.

Il presente è sempre difficile da interpretare, ma una cosa è certa: nella storia dell'umanità si è aperto un nuovo ciclo, la cui origine è nell'incontro-scontro tra la civiltà europea e le altre civiltà.

Gianni Ruta

C. I. F. E.

CENTRO ITALIANO DI FORMAZIONE EUROPEA

Programma dei convegni e stages del primo semestre 1977.

1) 7-12 febbraio, Herrsching: *La politica agricola e l'agricoltura in Europa.*

2) Marzo, Vosges: *L'Europa e il suo parlamento.*

3) 3-8 aprile, Hyeres: *L'Europa nel mondo.*

4) 2-6 maggio, Landsberg: *La politica agricola e la democratizzazione dell'Europa.*

5) 27-31 maggio, Husum: *Europeismo e Federalismo.*

6) 1-3 giugno, Danimarca: *La democrazia danese e la democrazia europea.*

7) Luglio-settembre, Aosta: *Sessione estiva del Collegio di Studi Federalisti.*

Condizioni di partecipazione

Quota d'iscrizione da 150 a 200 FF secondo la durata dello stage; vitto e alloggio gratuito; rimborso delle spese di viaggio in misura variabile fra il 50 e il 100%. Per il corso di cui al n. 7 sono disponibili borse di studio.

Per informazioni ed iscrizioni rivolgersi a:
C.I.F.E., via della Ferratella 41, 00184 ROMA
C.I.F.E., 4 bd Carabacel, 06200 NICE.

I QUADERNI DEL C.I.F.E.

n. 1 - *Il significato della Federazione europea,* di Gianni Ruta, Roma, 1969 (ristampa, 1977).

n. 2 - *Le strutture federali* di Michel Mouskely, Roma, 1969 (ristampa, 1977).

n. 3 - *Nuove prospettive per l'Europa,* a cura di Raimondo Cagiano, Roma, 1974.

nn. 4-5 - *Il federalismo: modello per l'Europa,* di Autori vari, Roma, 1974.

n. 6 - *Scuola e federalismo,* di F. Bernstein, A. Chiti-Batelli e G. Goriely, Roma, 1975.

nn. 7-8 - *Esperienze di partecipazione alla gestione della scuola in Europa,* di Autori vari, Roma, 1975.

n. 9 - *L'Unione europea,* Rapporto di Leo Tindemans; introduzione di Gianni Ruta, Roma, 1976.

n. 10 - *La crisi valutaria e l'Unione economica e monetaria in Europa,* testi di R. Masera, S. Magnani, A. Majocchi, M. Albertini e altri; Roma, 1976.

n. 11 - *Le elezioni europee del 1978,* testi di F. Rossolillo, U. Serafini, A. Meccanico, M. Albertini e altri; Roma, 1976.

nn. 12-13 - *Il Mezzogiorno, l'Europa e il Mediterraneo,* di Autori vari, Roma, 1976.

n. 14 - *L'Europa e il dialogo Nord-Sud,* testi di G. Montani, F. Gozzano, A. Peccei, E. Masini e altri, Roma, 1976.

n. 15 - *Sette argomenti per l'Europa,* di Günther Gillessen e Andrea Chiti-Batelli (*in corso di stampa*).

I Quaderni federalisti del C.I.F.E. possono essere ordinati, al prezzo di Lire 1.000 per ogni copia, al seguente indirizzo:
C.I.F.E., via della Ferratella 41, 0184 ROMA

I numeri dal 3 al 9 sono esauriti. Per gli altri il pagamento può essere effettuato o direttamente al C.I.F.E. oppure mediante versamento sul c.c. n. 10961 intestato al C.I.F.E. presso il Banco di Roma, Ag. n. 5, Largo Goldoni 420, Roma.

Nuova Alfasud 5m cinque marce, minor consumo

Le Alfasud, come tutte le Alfa Romeo, sono famose per la loro robustezza e per i limitati consumi. Inoltre, le nuove Alfasud 5m e Alfasud giardinetta hanno ora la quinta marcia, come l'Alfasud ti: è la marcia del risparmio, che permette un minor consumo di benzina e una maggior durata del motore.
Infatti, rispetto al modello a 4 marce, su una percorrenza di 12.000 Km con l'uso della quinta, il motore compie oltre un milione di giri in meno. Ciò significa:

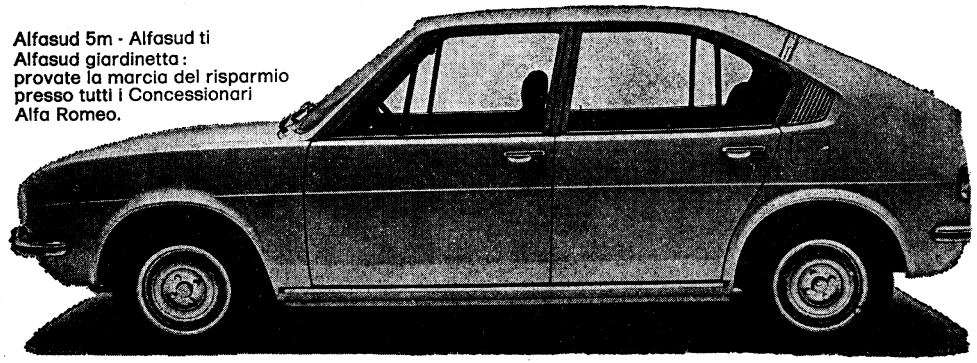
minor consumo: perchè, grazie al minor numero di giri, le camere di scoppio bruciano miscela mezzo milione di volte in meno;

maggior durata: perchè albero a camme, valvole, pistoni e canne dei cilindri, fasce elastiche, albero a gomiti, cuscinetti di banco e 50 altre parti meccaniche lavorano di meno, con minor usura e maggior durata.

Questo è risparmio

Alfa Romeo

Alfasud 5m - Alfasud ti
Alfasud giardinetta:
provate la marcia del risparmio
presso tutti i Concessionari
Alfa Romeo.



Rateazioni CO.FI - Locazioni COFI LEASING

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