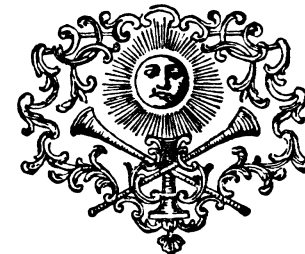


IL FEDERALISTA

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

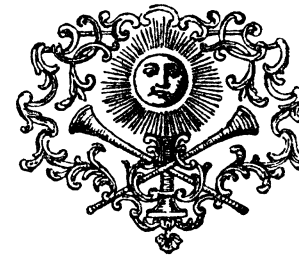


IL FEDERALISTA

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 10000. — Abbonamento per i paesi europei lire 15000. — Abbonamento per i paesi extra-europei \$ 30.

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

<i>Il minimo politico-istituzionale</i>	pag. 95
LUCIO LEVI, <i>Riconversione produttiva, occupazione e nuovo modello di sviluppo</i>	» 98

I FATTI E LE IDEE

<i>Riunificazione tedesca e unità europea (s. p.)</i>	» 119
<i>Movimento sindacale e unità europea (l. l.)</i>	» 121
<i>Rendere democratici i partiti europei (l. v. m.)</i>	» 122
<i>I poteri del Parlamento europeo (m. a.)</i>	» 124
<i>Diritto comunitario e democrazia europea (f. r.)</i>	» 127

I PROBLEMI DELL'AZIONE

<i>Rapporto di Mario Albertini al Comitato federale dell'U.E.F. del 10-11 marzo 1979</i>	» 129
<i>La mozione del Comitato federale</i>	» 142

I DOCUMENTI

<i>La disoccupazione giovanile nella C.E.E.: problemi e soluzioni nella prospettiva del rilancio della unione monetaria europea</i>	» 144
<i>Risoluzione comune U.I.L.-M.F.E.</i>	» 156
<i>Dichiarazione del M.L.S. e del M.F.E. sugli obiettivi da perseguire in comune</i>	» 158
<i>All'Europa serve un minimo politico-istituzionale: lo S.M.E. è il punto di partenza</i>	» 159

Il minimo politico-istituzionale

L'unità europea vera e propria, come realtà istituzionale destinata a durare nel tempo, è necessaria per tre motivi. Il primo è la pace europea. Se siamo vissuti in pace dopo secoli di guerre intestine, in questo dopoguerra così bellicoso altrove, non lo dobbiamo certo ad un regalo della sorte o a qualcosa di naturale, ma ad una scelta politica fondamentale: quella dell'unità europea. È per questo, e solo per questo, che i nostri paesi possono comportarsi con fiducia l'uno verso l'altro, senza alcun bisogno di presidiare militarmente i vecchi confini. Se il processo di unificazione dell'Europa dovesse fallire, e venisse meno la situazione politica creata da questo processo, nulla potrebbe fermare il ritorno delle vecchie diffidenze e rivalità di carattere nazionalistico, e il prevalere di forze interne ed esterne pronte a soffiare sul fuoco. La pace europea diventerebbe precaria, con tutte le conseguenze militari, politiche ed economiche che abbiamo conosciuto nel nostro passato di divisione, rese ancora più gravi dal fatto che i nostri Stati sarebbero ormai ridotti alla funzione di pedine di un gioco di potenza che li sovrasta.

Il secondo motivo è che solo con l'unità europea, e con la trasformazione europea già in corso dei partiti e dei sindacati, possiamo salvare l'Italia, risanare la Gran Bretagna, consolidare la democrazia in Grecia, Portogallo e Spagna, ed evitare che col tempo anche gli altri Stati europei divengano ingovernabili come l'Italia. Il terzo motivo riguarda il futuro. Il mondo cambia sempre più velocemente, ma la politica resta ferma. Problemi come quello della piena occupazione, che si davano per risolti, stanno diventando drammatici. La causa sta nella vecchia dimensione nazionale della vita politica, che limita non solo l'azione ma anche il pensiero, sino a renderlo nominalistico e indifferente alla realtà. I grandi capitoli della politica di domani — ecologia, energia,

risorse, ambiente urbano, occupazione, inflazione, riconversione industriale, ruolo della scienza nella produzione e nella scuola, equilibrio regionale in Europa, sviluppo del Terzo mondo, e distensione nel nuovo mondo multipolare — esigono senza ombra di dubbio: dimensione europea, capacità di pensare in termini mondiali, piani a lunga scadenza, potere contrattuale sufficiente nelle trattative internazionali. Non sarà facile adattare le nostre abitudini alle nuove necessità. Ma con l'Europa possiamo cominciare, senza l'Europa non possiamo nemmeno tentare.

Bisogna dunque consolidare l'unità, e trasformarla da unità passiva come è stata sinora in unità attiva, in un nuovo modo di pensare non solo di alcuni statisti e dei federalisti, ma di tutti: cittadini, partiti, sindacati, imprenditori, cultura, informazione, scuola. Il diritto di voto europeo è il primo grande passo in questa direzione. Sino ad ora ogni cittadino, come quasi tutte le forze intellettuali e politiche, si chiedevano solo come può funzionare il governo nel proprio paese. A partire dal 10 giugno tutti dovranno invece anche chiedersi come può e deve funzionare la Comunità. La materia prima della democrazia (dibattito come formazione del consenso e delle alternative) sarà finalmente disponibile anche per l'Europa. Ma ciò non basta. La Comunità deve ottenere dei risultati. Deve dare la prova di sapersi occupare efficacemente dei problemi più pressanti e immediati: occupazione, energia, inflazione. Questo è il punto decisivo, il banco di prova per il primo Parlamento europeo eletto direttamente e per la Comunità europea nel suo insieme. Ed è facile mostrare che questa prova non potrebbe essere superata senza il rafforzamento della Comunità, e il raggiungimento del minimo politico-istituzionale indispensabile per una azione efficace.

Questo minimo politico-istituzionale è costituito da: a) lo sviluppo dello S.M.E. sino allo stadio della moneta europea. Il legame tra politica monetaria e politica economica è così stretto che è impossibile fare una vera politica economica europea con nove monete nazionali, e la conseguente dinamica nazionale della spesa pubblica e del sindacato, b) la disponibilità di mezzi sufficienti per rafforzare e coordinare le politiche comuni, sino al livello di un trasferimento adeguato di risorse e di una iniziale possibilità di controllo europeo della congiuntura (2,5% del prodotto lordo europeo secondo la valutazione del rapporto McDougall), c) la capacità di governare la moneta europea e una spesa pubblica dell'entità precisata grazie al rafforzamento della Commissione e del suo legame con il Parlamento europeo (perciò anche con gli elettori europei).

Questo è quanto si tratta di ottenere con la prima elezione

europea. La cosa è perfettamente possibile perché non si tratta di porre problemi nuovi, ma di dare la risposta giusta a problemi che sono già sul tappeto: lo sviluppo dello S.M.E., il rafforzamento e la revisione delle politiche comuni e, sul piano istituzionale, la elaborazione della legge elettorale per la seconda elezione europea (affidata al Parlamento europeo), e il progetto di riforma dell'esecutivo in vista dell'allargamento (affidato dal Consiglio europeo a tre saggi, ma che il Parlamento europeo deve rivendicare come uno dei suoi compiti essenziali). Tuttavia nulla è possibile, in democrazia, senza l'interessamento attivo dei cittadini. Bisogna dunque esercitare una pressione costante sui membri del Parlamento europeo e sui partiti. Bisogna giungere sino a far sapere agli uni e agli altri che non avranno più il nostro voto alla seconda elezione europea se non si saranno battuti per il minimo politico-istituzionale al di sotto del quale ogni promessa elettorale sarebbe una truffa.

Mario Albertini

Riconversione produttiva, occupazione e nuovo modello di sviluppo*

LUCIO LEVI

Il problema della disoccupazione nella Comunità ha dimensioni (6 milioni di unità) e caratteristiche (2 milioni di disoccupati sono giovani in cerca di primo impiego), che indicano che ci troviamo di fronte a una crisi profonda, generalmente definita di carattere strutturale.

Non è qui possibile fare un'analisi particolareggiata dei vari fattori, che hanno determinato la crisi dell'ordine politico ed economico internazionale e l'arresto del meccanismo di sviluppo, che hanno garantito ai paesi industrializzati, dopo il periodo della ricostruzione postbellica, una lunga fase di espansione economica, ed hanno assicurato la piena occupazione. Si tratta di stimolare il dibattito. Mi sforzerò quindi di identificare i fattori più generali, per fornire le coordinate entro le quali orientare la discussione.

La crisi è l'espressione del fatto che sono maturate le contraddizioni del sistema politico, economico e sociale, che ha governato il mondo dalla fine della seconda guerra mondiale.

L'ordine mondiale durante la guerra fredda.

La seconda guerra mondiale aveva segnato la fine dell'equilibrio europeo degli Stati, come sistema egemonico mondiale, con le sue dipendenze coloniali e le potenze laterali passive nella politica mondiale, e la fine degli Stati nazionali europei, come fattori attivi della politica internazionale. Questi ultimi, distrutti come centri di potere autonomi e condannati a perdere i loro imperi

(*) Relazione svolta al convegno, organizzato il 26-27 gennaio 1979 dal Movimento europeo, su: « Lavoro e occupazione nella prospettiva dell'Unione economica e monetaria ».

coloniali, erano degradati a elementi subordinati di un sistema mondiale bipolare dominato dagli Stati Uniti e dall'Unione Sovietica.

Malgrado il ruolo imperialistico svolto dalle due superpotenze nei rispettivi blocchi e la subordinazione degli Stati satelliti rispetto alle potenze-guida e proprio a causa della forte tensione internazionale, la fase bipolare della storia del sistema mondiale degli Stati ebbe un carattere evolutivo, in quanto favorì la ricostruzione e lo sviluppo dell'Europa e il processo di decolonizzazione.

A Est ha permesso di estendere il regime fondato sulla proprietà statale dei mezzi di produzione all'Europa orientale e alla Cina, spezzando le strutture economiche e politiche che frenavano lo sviluppo delle forze produttive. E un ulteriore incentivo a tale sviluppo è stato creato dall'integrazione tra i paesi del Comecon.

A Ovest la restaurazione delle costituzioni democratiche e il processo di integrazione europea, scelte politiche sostenute dal governo americano, permisero di avviare il superamento di alcuni degli aspetti più negativi dell'epoca del nazionalismo: si aprì una fase storica nel corso della quale in Europa si affermarono la pace e la cooperazione internazionale, invece della guerra e dell'imperialismo, l'apertura dei mercati e lo sviluppo economico, invece dell'autarchia e del ristagno economico, la democrazia, invece del fascismo. Inoltre, finché l'egemonia degli Stati Uniti sull'area atlantica, con le sue istituzioni politiche, militari, commerciali e monetarie, fu esercitata in modo incontrastato, ci fu una politica estera comune tra Europa e America, dominata dallo scontro con il blocco comunista, e una politica economica comune, fondata sull'egemonia del dollaro convertibile, sul controllo americano delle fonti di energia e su una divisione internazionale del lavoro, che riservava agli Stati Uniti lo sviluppo della tecnologia di avanguardia e lasciava all'Europa le produzioni tecnologicamente mature.

La stabilità di questo quadro politico internazionale e l'omogeneità degli orientamenti politici dei governi dell'area atlantica assicurò il funzionamento di un regime di parità fisse tra le monete e la liberalizzazione degli scambi, che favorirono un andamento parallelo delle congiunture economiche e consentirono la prodigiosa crescita delle economie occidentali e in particolare dei paesi associati nel processo di integrazione europea.

D'altra parte, a causa della subordinazione dell'Europa alle superpotenze, le forze politiche e sociali che operano all'interno degli Stati nazionali non sono più capaci di scelte autonome. L'assetto mondiale del potere si riflette sugli atteggiamenti delle popolazioni europee e tende a dividerle tra il partito americano e il

partito sovietico. In Europa occidentale il movimento dei lavoratori è indebolito dalla divisione tra la frazione filo-americana e quella filo-sovietica, che isola all'opposizione la parte più consistente delle forze del cambiamento e costringe l'intero movimento ad accettare l'egemonia del capitale e un saggio di incremento dei salari inferiore a quello della produttività. D'altra parte, l'egemonia del capitale è assicurata dalla disponibilità di manodopera a basso costo proveniente dall'agricoltura e dall'immigrazione.

Infine, la liquidazione degli imperi coloniali, effetto della decadenza politica dell'Europa, ha permesso di estendere a tutto il mondo, e in particolare al Terzo mondo, l'esigenza dell'indipendenza nazionale e dell'industrializzazione, anche se non ha potuto soddisfarla, perché nel contesto politico dell'equilibrio bipolare tutte le risorse materiali e ideali furono assorbite dalla guerra fredda. L'impegno delle grandi potenze si concentrò soprattutto sull'Europa e gli scarsi aiuti al Terzo mondo furono indirizzati verso le zone di confine (Corea, Medio Oriente, ecc.), dove avveniva lo scontro tra i blocchi ed ebbero prevalentemente carattere militare.

Nel periodo della guerra fredda l'ordine politico ed economico internazionale si fondava su una forte disuguaglianza nei rapporti di potere tra gli Stati, sul saccheggio economico e sull'impoverimento di interi continenti da parte dei paesi ricchi e industrializzati. La divisione internazionale del lavoro assegna infatti ai paesi del Terzo mondo il ruolo di produttori di materie prime, che costituiscono la principale ricchezza di quasi tutti i paesi di quest'area, e di importatori di manufatti dai paesi industrializzati.

I paesi emergenti sono stati così esclusi dal godimento dei benefici dell'impetuosa crescita economica, che aveva interessato quasi esclusivamente i paesi industrializzati ed era stata favorita dalla disponibilità di materie prime a buon mercato.

Le ragioni di scambio di queste ultime si sono infatti costantemente degradate nel corso del dopoguerra. I paesi ricchi hanno costruito dunque il loro benessere sullo sfruttamento dei paesi in via di sviluppo.

Le potenze guida dei due blocchi non potevano restare portatrici di progresso e di una dinamica di trasformazione alle società sottoposte alla loro egemonia oltre la fase della ricostruzione post-bellica. Nuovi attori tendevano ad affermare la loro autonomia sulla scena politica internazionale con l'obiettivo di dare un diverso assetto all'ordine politico ed economico internazionale e un diverso orientamento alla politica mondiale.

Distensione e crisi dell'ordine mondiale russo-americano.

La crisi dell'equilibrio bipolare e il processo di formazione di un equilibrio policentrico, che comincia a manifestarsi negli anni '60, fa venir meno la rigida disciplina internazionale, che aveva caratterizzato la guerra fredda. È il risultato del rafforzamento della Cina e dei paesi dell'Europa orientale nella sfera di influenza sovietica, dei paesi dell'Europa occidentale e del Giappone nella sfera egemonica americana e del risveglio politico dei paesi del Terzo mondo. La crisi è la conseguenza del carattere evolutivo della prima fase della storia del sistema mondiale degli Stati, che aveva stimolato lo sviluppo delle forze produttive soprattutto in seno ai due blocchi antagonisti e aveva finito col rafforzare gli Stati satelliti, alterando così la distribuzione del potere politico nel mondo.

Nel nuovo contesto politico internazionale la crisi matura su tre fronti: il primo fronte si apre per effetto del rafforzamento dei paesi del Terzo mondo nei confronti dei paesi industrializzati, il secondo fronte si apre per effetto del rafforzamento dell'Europa (e del Giappone) rispetto agli Stati Uniti, il terzo fronte si apre all'interno dei paesi del blocco occidentale per effetto del rafforzamento del movimento dei lavoratori. Sono questi gli elementi nuovi di uno scontro di dimensioni mondiali, che ha per oggetto una diversa distribuzione del potere e delle risorse tra i popoli e tra le classi.

In altri termini, sui tre fronti, sui quali si svolge lo scontro, si afferma l'aspirazione a un nuovo modello di sviluppo, fondato su rapporti sociali e internazionali più giusti, che permetta alle classi subalterne e ai popoli oppressi di ridurre le ineguaglianze e di prendere in mano il loro destino. Che questa aspirazione si sia potuta imporre dipende dalla modifica dell'equilibrio internazionale a vantaggio delle forze nuove che si fanno strada negli spazi lasciati aperti dalla decomposizione del sistema bipolare.

Il rafforzamento del Terzo mondo.

Il clima internazionale della distensione ha aperto un nuovo spazio alle aspirazioni di autonomia dei popoli usciti dalla dominazione coloniale nei confronti dei paesi più ricchi, nella prospettiva di una redistribuzione mondiale della ricchezza, fondata sulla industrializzazione del Terzo mondo.

L'aspetto più significativo del rafforzamento del Terzo mondo è rappresentato dalla modifica, a partire dal 1968, delle ragioni di scambio dei paesi produttori di materie prime (soprattutto quelli

che, per accrescere il loro potere negoziale, sono riusciti ad associarsi, come i paesi produttori di petrolio o di rame) nei confronti dei paesi industrializzati.

I limiti del sistema internazionale che ha governato il mondo nel secondo dopoguerra, sono emersi in piena luce alla fine del 1973, quando l'azione dei paesi dell'O.P.E.C. ha determinato l'aumento di quattro volte del prezzo del petrolio.

Il successo dell'unione dei paesi produttori di petrolio segna la conclusione definitiva di una fase dello sviluppo economico mondiale, fondata sull'utilizzazione di materie prime e di fonti di energia a basso costo. La crisi petrolifera ha colpito i paesi industrializzati e soprattutto quelli privi di risorse energetiche, come gli Stati della Comunità europea, aggravando le spinte recessive e inflazionistiche.

Questo primo importante risultato nella lotta di alcuni paesi del Terzo mondo per ottenere una ripartizione più giusta delle risorse mondiali ha modificato i rapporti di potere tra paesi industrializzati e paesi sottosviluppati. Il potere negoziale del Terzo mondo nel suo complesso si è rafforzato, anche se la crisi energetica ha colpito in modo particolarmente severo i paesi in via di sviluppo non produttori di materie prime, per definire i quali è stata creata giustamente la nuova espressione di « Quarto mondo ».

Ma c'è un altro fatto nuovo: lo sviluppo di alcuni paesi del Terzo mondo sta mettendo in discussione la tradizionale divisione internazionale del lavoro. In alcuni settori dell'industria manifatturiera tessile, dell'abbigliamento, del legno, delle apparecchiature elettriche si sta infatti affermando la competitività dei prodotti provenienti da quest'area sui mercati dei paesi industrializzati.

Il rafforzamento dell'Europa.

D'altra parte, in seno al blocco occidentale, i paesi che avevano promosso il processo di integrazione europea hanno costituito una potenza economica che esercita un'influenza autonoma sul mercato mondiale. Così lo sviluppo economico-sociale ha permesso al Giappone di acquisire il ruolo di potenza economica mondiale, ma non di potenza politica e militare.

L'Europa è l'epicentro della crisi del sistema di potere che ha governato il mondo nel secondo dopoguerra. L'aumento della competitività dell'economia europea (fin dalla sua costituzione la Comunità europea è diventata il principale polo commerciale del mondo) e di quella giapponese mette in discussione l'egemonia del dollaro e dell'economia americana sul mondo occidentale, determi-

nando la crisi del sistema monetario e del sistema degli scambi internazionali, che avevano garantito l'espansione produttiva del dopoguerra, e in particolare la crisi dei rapporti tra Europa e Stati Uniti.

Fino all'attuazione dell'unione doganale (1968), la politica comune dei paesi europei si riduceva quasi esclusivamente a provvedimenti di carattere « negativo » relativi alle varie tappe della eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, dei capitali e della manodopera. Ma quando si è trattato di passare a provvedimenti di carattere « positivo », cioè all'attuazione di politiche comuni, necessarie ad affrontare le distorsioni e gli squilibri determinati dallo sviluppo dell'integrazione europea (programmazione economica e unificazione monetaria) e a far partecipare l'Europa alla formazione di un nuovo assetto politico e di un nuovo sviluppo economico mondiale, che permettesse di soddisfare i bisogni crescenti delle popolazioni dei paesi emergenti, di stabilire un rapporto di uguaglianza tra Europa, Stati Uniti e Unione Sovietica e di attuare una crescita economica dell'Europa non subalterna degli Stati Uniti, si è fatta sentire la debolezza e l'inefficienza delle strutture comunitarie. Allora è risultato evidente che senza progressi sul terreno politico, cioè senza il trasferimento dei poteri relativi a tali politiche a livello europeo, non è possibile sviluppare l'integrazione né affermare pienamente l'autonomia internazionale dell'Europa.

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

I limiti della Comunità si sono manifestati in modo particolarmente grave sul piano monetario. In effetti, la Comunità non è stata in grado di assumere le responsabilità politiche ed economiche corrispondenti al ruolo di prima potenza commerciale del mondo. I Nove hanno accumulato una grande quantità di riserve monetarie, con la conseguenza di indebolire progressivamente il dollaro, ma non hanno creato una moneta europea capace di assumere il ruolo di moneta di riserva internazionale. Così, nel 1971, gli Stati Uniti hanno preso la decisione di sospendere la convertibilità del dollaro in oro, che ha inaugurato la fase della fluttuazione delle monete, accompagnata da un crescente disordine sul mercato mondiale e da sempre più forti spinte protezionistiche. La Comunità, con la sua forza sul piano commerciale e la sua divisione sul piano monetario, è dunque la principale responsabile del disordine economico internazionale.

Il fatto nuovo che minaccia la coesione della Comunità è l'in-

stabilità dei mercati dei cambi. La fluttuazione delle monete ha fatto venir meno quel regime di parità fisse, che aveva reso possibile la convergenza delle politiche economiche dei paesi del blocco occidentale e lo straordinario sviluppo degli scambi internazionali nel dopoguerra e che aveva contribuito quindi in modo determinante al successo del Mercato comune. Essa non solo ha messo in discussione il funzionamento del mercato agricolo comune, che si fonda su prezzi fissati in unità di conto, ma ha colpito la stessa unione doganale, rendendo incerte le condizioni del commercio internazionale e ripristinando, in conseguenza delle frequenti svalutazioni e rivalutazioni delle monete, discriminazioni nella libera circolazione delle merci.

D'altra parte, la crisi energetica ha accentuato l'andamento divergente dello sviluppo dei paesi dell'Europa occidentale e la tendenza al nazionalismo economico. Si è aperto così un circolo vizioso, che rischia di far cadere ogni Stato nella tentazione di fronteggiare la crisi nel solo ambito nazionale e di spingere ogni Stato al protezionismo, alla guerra commerciale, insomma al disordine internazionale, nel quale i più forti rovesciano sui più deboli il costo della crisi. Il denominatore comune di questi fenomeni è la tendenza delle forze del nazionalismo a riprendere il sopravvento e della Comunità europea a disgregarsi.

La fluttuazione dei cambi rappresenta, insieme al rincaro delle materie prime, il fattore internazionale dell'inflazione. Infatti, l'incertezza nella quale si svolgono le transazioni commerciali internazionali in un regime di cambi flessibili spinge i prezzi verso l'alto. D'altra parte, la fluttuazione delle monete ha determinato un'involuzione generale dell'economia in senso protezionistico. Si è cercato di isolare le singole economie nazionali dalle influenze esterne e di rovesciare sui vicini inflazione e disoccupazione. Ne è derivata una drastica riduzione del volume del commercio mondiale con rovinose conseguenze per quanto riguarda lo sviluppo della produzione e i livelli dell'occupazione.

Crisi del modello di sviluppo consumistico e rafforzamento del movimento dei lavoratori.

Nello stesso tempo è entrato in crisi il modello di sviluppo consumistico, ispirato all'idea di una crescita economica di carattere quantitativo della produzione, dei redditi e dei consumi continua e illimitata.

Mentre nella prima fase dell'industrializzazione la crescita dei consumi era un'esigenza contraddittoria con lo sviluppo della produzione, perché il processo di accumulazione richiedeva la com-

pressione dei consumi, quando la società industriale raggiunge la maturità, lo sviluppo economico può avvenire a condizione di accrescere i consumi delle masse con la politica, teorizzata da Keynes, di espansione del potere di acquisto dei lavoratori.

Questo meccanismo di sviluppo, se ha garantito l'elevamento del tenore di vita dei lavoratori, tuttavia ha interessato soltanto i gruppi sociali, le regioni e i settori produttivi coinvolti nella corrente più profonda dello sviluppo. Ha determinato grossi squilibri sociali, ha distrutto l'ambiente urbano e naturale, ha causato enormi sprechi di risorse in spregio alla povertà dei paesi in via di sviluppo e ha dato origine a forme di vita anonime e degradate. Queste distorsioni della società industriale si sono manifestate in modo particolarmente acuto nella Comunità europea, a causa della mancanza di un governo in grado di dirigere il processo di integrazione. Gli stessi meccanismi, che in Europa hanno favorito la poderosa crescita del Mercato comune, hanno stimolato la formazione di imprese di dimensioni gigantesche, spesso a carattere multinazionale, che hanno potuto determinare, senza controlli politici e sindacali, la direzione dello sviluppo economico. Si è trattato di uno sviluppo anarchico, caratterizzato da profonde distorsioni: la congestione urbana e industriale in poche aree sviluppate (dove l'insufficienza degli investimenti sociali e delle infrastrutture ha fatto esplodere nuovi gravi problemi, come quello della casa, dei trasporti, della sanità, dell'inquinamento, della degradazione dell'ambiente ecc.), l'aggravamento del sottosviluppo di vaste aree periferiche del Mercato comune, la decadenza economica di intere regioni anche nei settori tradizionalmente produttivi, l'emigrazione forzata e lo sradicamento sociale di milioni di lavoratori. Ma i confini, che questo meccanismo di sviluppo non può superare, non sono fissati soltanto dai guasti che ha provocato e dai nuovi problemi che ha creato, che esigono un nuovo modo di produrre, di accumulare e di consumare.

Il fatto è che l'espansione dei consumi individuali ha un limite. Con l'aumento del reddito individuale (e una più giusta distribuzione del reddito) e con il conseguente soddisfacimento dei bisogni elementari, nuovi bisogni, relativi al miglioramento della qualità della vita tendono ad affermarsi. Così non può meravigliare che in società che hanno raggiunto questo livello di sviluppo, il lavoro manuale, ripetitivo e alienante della linea di montaggio venga rifiutato sempre più frequentemente.

Ma l'arresto del meccanismo di sviluppo avviene in connessione con un fenomeno nuovo: il rafforzamento delle organizzazioni dei lavoratori, che hanno mutato il rapporto tra salari e profitti. Si tratta di un fenomeno che affonda le proprie radici nello

sviluppo della società industriale e nel successo della lotta del movimento operaio, ma che dipende anche dai mutamenti intervenuti nel contesto internazionale in seguito all'affermazione della distensione, che ha favorito nell'Europa occidentale la convergenza tra le forze della sinistra filo-americane e filo-sovietiche e ha reso possibili programmi comuni fra i partiti di sinistra, l'unità di azione fra i sindacati e, in Italia, ha aperto la prospettiva dell'unificazione sindacale.

Nello stesso tempo, il relativo indebolimento del controllo degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica sull'Europa ha costituito il presupposto di più larghi margini di manovra delle forze politiche e sociali europee rispetto all'influenza delle potenze-guida e del loro tentativo di elaborare una politica autonoma e su linee convergenti sul terreno europeo. Con lo sviluppo della distensione internazionale, nei paesi della Comunità europea si sono intensificate le spinte unitarie a livello europeo tanto dei partiti quanto dei sindacati dei lavoratori e si è generalizzata l'aspirazione a un modello di società diverso da quella sovietica e da quella americana, entrambe caratterizzate, sebbene in modi diversi, da intollerabili forme di oppressione, ma che sia nello stesso tempo capace di conciliare gli aspetti positivi, cioè la giustizia sociale e la libertà individuale, il piano e il mercato.

I meccanismi tradizionali della vita economica sono cambiati profondamente. Lo sviluppo della grande impresa oligopolistica e del sindacato e l'intervento attivo dello Stato nella vita economica hanno determinato la crisi del sistema di mercato. Al potere delle grandi imprese di fissare i prezzi, corrisponde quello dei sindacati di controllare il livello dei salari, mentre i governi intervengono per riequilibrare le spinte corporative dei gruppi di pressione, ma non si sono ancora dimostrati capaci di controllare efficacemente la spirale ascendente dei prezzi e dei salari, la causa fondamentale dell'inflazione. D'altra parte, l'aumento dei prezzi e l'indebolimento del potere di acquisto dei consumatori (soprattutto di quelli che non sono difesi dal potere contrattuale dei sindacati) si ripercuote negativamente sulla produzione e sull'occupazione. Così si crea una situazione nella quale coesistono inflazione e disoccupazione.

La disoccupazione colpisce particolarmente i giovani perché il movimento sindacale ha acquisito una forza tale da riuscire a limitare i licenziamenti di massa, a differenza di quanto era avvenuto durante la crisi del '29. Di conseguenza, la disoccupazione, limitata sul versante dei licenziamenti, si manifesta prevalentemente sul versante delle mancate assunzioni. Nello stesso tempo, una parte della disoccupazione giovanile ha origine nel rifiuto

delle occupazioni a carattere manuale e ripetitivo, tanto nella fabbrica, quanto negli uffici, richieste dal mercato del lavoro.

Da questo quadro risulta che la crisi ha natura strutturale. Per risolverla non esistono dunque rimedi di carattere immediato. Si tratta infatti di individuare le condizioni per avviare un nuovo meccanismo di sviluppo e per definire un nuovo ordine politico ed economico internazionale.

Una nuova divisione internazionale del lavoro, per rilanciare la espansione della produzione e assorbire la disoccupazione.

La condizione fondamentale per assorbire la disoccupazione risiede nella possibilità di individuare le condizioni per avviare la ripresa economica e una nuova fase di espansione della produzione. All'interno dei paesi industrializzati si è ormai esaurito il ciclo della politica keynesiana, che fondava lo sviluppo economico sull'espansione generale del consumo, sostenuta da alti livelli salariali. La possibilità di aprire un nuovo e duraturo ciclo di espansione produttiva dipenderà dalla capacità, che i paesi industrializzati sapranno dimostrare, di attivare la domanda potenziale esistente nei paesi del Terzo mondo. Per raggiungere questo obiettivo, occorre elaborare un piano di sviluppo che associ i paesi sviluppati allo sforzo di industrializzazione del Terzo mondo e, nello stesso tempo, affronti il problema della ridefinizione della divisione internazionale del lavoro, in modo da consentire l'inserimento dei paesi in via di sviluppo nel mercato mondiale dei prodotti industriali. Occorrerà dunque destinare una parte del bilancio dei paesi industrializzati ai paesi del Terzo mondo, sulla base di un piano organico per lo sviluppo, di cui, per certi aspetti, il piano Marshall rappresenta il precedente storico. I sacrifici relativi saranno accettati dalle popolazioni dei paesi ricchi a condizione che emerga chiaramente che la rivoluzione industriale nel Terzo mondo costituisce il presupposto della ripresa economica nel mondo già sviluppato. Ma, stante la divisione del mondo in Stati sovrani, sarà difficile anche per il governo europeo oltrepassare la quota dell'1% del prodotto interno lordo, auspicata dall'O.N.U. Bisognerà dunque progettare un piano di riconversione della produzione, che permetta di conciliare le esigenze di sviluppo del Terzo mondo con quelle dell'Europa, nella prospettiva di una nuova divisione internazionale del lavoro.

Va rilevato che il successo dell'industrializzazione nel Terzo mondo dipenderà dalla capacità dei piani di sviluppo di modernizzare l'agricoltura, attivando così la domanda delle popolazioni

rurali, che rappresentano il 70% della popolazione totale di questa area. Nello stesso tempo, i paesi industrializzati dovranno rinunciare a favore dei paesi in via di sviluppo alla produzione di beni a basso contenuto tecnologico, trasferendo i fattori della produzione dai settori in declino a quelli che offrono prospettive di sviluppo e affermando il modo di produzione post-industriale. L'industrializzazione del Terzo mondo aprirà però nei paesi sviluppati prospettive di esportazione di tecnologia, di impianti e di beni di consumo e permetterà una razionalizzazione dei settori a contenuto tecnologico tradizionale oggi in crisi, come la siderurgia, la chimica primaria, le costruzioni, ecc.

Del resto, la tendenza a una nuova divisione internazionale del lavoro è già in atto, come dimostra l'affermazione della competitività di alcuni settori dell'industria manifatturiera del Terzo mondo sui mercati dei paesi industrializzati a cui abbiamo fatto cenno. Si tratta di una tendenza destinata ad affermarsi progressivamente, che i paesi industrializzati possono soltanto favorire od ostacolare a seconda degli orientamenti che daranno alla loro politica industriale.

La soluzione più facile, ma rovinosa nel lungo periodo, è la scelta di politiche protezionistiche e « assistenziali », attraverso l'erogazione di pubblico denaro o la concessione di crediti a favore di imprese non competitive sul mercato internazionale. È chiaro che si tratta di una scelta contro lo sviluppo del Terzo mondo, ma anche contro lo sviluppo dell'Europa.

Una nuova fase di espansione economica, capace di assorbire la disoccupazione, non potrà fondarsi sull'industria manifatturiera, che sta perdendo nei paesi industrializzati il carattere di settore trainante. Nei paesi più sviluppati si manifesta infatti una tendenza costante e uniforme a spostare l'occupazione dall'industria ai servizi, in conseguenza della estensione dell'automazione. L'alternativa alla scelta protezionistica dei paesi della Comunità europea, che comporterebbe un sostegno ai settori produttivi stagnanti o in declino, per renderli competitivi con le industrie nascenti del Terzo mondo, consiste nel tentativo di competere a condizioni di parità con i paesi più sviluppati sul terreno delle produzioni tecnologicamente più avanzate (informatica, elettronica, nucleare, aero-spaziale, ecc.).

Un nuovo ciclo di espansione della produzione esige dunque che si affrontino contemporaneamente i problemi della rivoluzione industriale nel Terzo mondo e quelli della rivoluzione scientifica nei paesi industrializzati e, in particolare, nella Comunità europea.

Rivoluzione scientifica e nuovo modello di sviluppo.

Dopo la seconda guerra mondiale nelle società industriali che hanno una base territoriale di dimensioni continentali (come gli Stati Uniti e, in parte, la Comunità europea) comincia a manifestarsi una profonda trasformazione del sistema produttivo, una vera e propria svolta nell'evoluzione del modo di produrre, la rivoluzione scientifica, che tende a sostituire al lavoro vivo il lavoro delle macchine, attraverso la rapida estensione a settori produttivi sempre più numerosi dell'automazione.

Di conseguenza, il ruolo del lavoro umano cambia natura: il lavoro manuale, ripetitivo, frammentario, tende a diventare marginale e sparirà gradualmente nella misura in cui si affermerà l'automazione. Parallelamente cambia anche la composizione della società. Come la rivoluzione industriale ha determinato lo spostamento di grandi masse di lavoratori dall'agricoltura all'industria, così la rivoluzione scientifica sta espandendo il settore terziario e soprattutto i ruoli sociali collegati alla scoperta, all'utilizzazione e alla diffusione di conoscenze scientifiche.

Il lavoro scientifico sta diventando nei paesi più sviluppati la principale forza produttiva. Di conseguenza, lo sviluppo della produzione avviene ormai a condizione che cambi la qualità del lavoro umano, si sopprima l'inversione tra soggetto e oggetto tipica della società industriale, che fa del lavoratore un'appendice della macchina e si sviluppi l'autonomia, la responsabilità, l'iniziativa e la creatività dell'individuo. Con la tendenza alla trasformazione degli operai in tecnici sta cadendo uno dei principali fattori della discriminazione sociale: la separazione tra lavoro manuale e lavoro intellettuale. Da una parte, con lo sviluppo della rivoluzione scientifica, il lavoro manuale diventa sempre più un ostacolo alla piena utilizzazione delle risorse umane. D'altra parte, l'estensione dell'automazione permette di ridurre il lavoro necessario alla riproduzione fisica dell'individuo e contemporaneamente di aumentare l'abbondanza dei beni materiali e, al limite, di liberarsi dalla legge della scarsità.

Dove lo sviluppo delle forze produttive è stato più intenso, la vita della grande maggioranza della popolazione sta perdendo il carattere di semplice riproduzione della forza-lavoro, grazie alla saturazione dei fondamentali bisogni materiali, all'aumento del tempo libero e allo sviluppo dell'istruzione.

Il superamento degli ostacoli più gravi che si opponevano alla emancipazione della classe operaia, in quanto classe oppressa, apre una nuova fase storica, il cui problema centrale è quello della liberazione dell'individuo. Si tratta, in altri termini, del problema della

creazione di una democrazia effettiva, la quale, attraverso la partecipazione alle decisioni che riguardano la vita collettiva, dal livello minimo (l'autogestione nelle fabbriche e negli uffici e la democrazia diretta nelle comunità territoriali più piccole) al massimo (la pianificazione), permetta all'individuo di liberarsi dagli apparati burocratici, militari e industriali che lo dominano e gli consenta di acquisire la propria autonomia.

Il controllo dei lavoratori sulla produzione è un obiettivo di portata storica. La pianificazione democratica è lo strumento che permette a questo controllo di tradursi progressivamente nei fatti e potrà dirsi pienamente realizzato solo quando i lavoratori avranno preso nelle loro mani la direzione del processo produttivo. Finché la società era divisa da profondi antagonismi di classe, la linea di sviluppo della società era il risultato dei rapporti di forza tra gli individui, cioè qualcosa che nessuno aveva voluto. Oggi, che la lotta di classe è in via di superamento, si può pensare di sottoporre alla volontà umana lo sviluppo storico-sociale, si può pensare cioè di organizzare il governo della società sulla base di un piano democratico.

Il punto di partenza di questa nuova fase storica sta nella possibilità e nella necessità, avvertite acutamente in questi ultimi anni, che i governi dirigano il negoziato tra le parti sociali, in modo da giungere a un accordo (il « patto sociale »), che garantisca la stabilità dei prezzi e la ripresa dello sviluppo, conciliando le rispettive esigenze del mantenimento dei margini di profitto degli imprenditori e di salari che assicurino ai lavoratori il soddisfacimento dei loro bisogni fondamentali. Da una parte, la forza che hanno acquisito le organizzazioni dei lavoratori non dovrà più essere impiegata per aumentare i consumi individuali (i salari dovranno, in linea di massima, aumentare proporzionalmente al costo della vita), ma per orientare la direzione, le modalità e la localizzazione del processo produttivo. D'altra parte, le organizzazioni padronali dovranno impegnarsi a evitare qualsiasi aumento dei prezzi, che non sia giustificato da un effettivo rincaro dei costi di produzione. Orbene, il piano permette di collocare le esigenze avanzate dalle organizzazioni economiche e sociali in un disegno complessivo, in modo da offrire alla condotta di ogni gruppo sociale un preciso punto di riferimento, che definisca gli obiettivi dello sviluppo della società, ordinandoli secondo una scala di priorità e in un quadro di compatibilità.

Così, la cogestione è l'istituzione che corrisponde alla fase attuale dell'evoluzione storica dei rapporti di forza tra capitale e lavoro. In quanto apre ai lavoratori la possibilità di partecipare al controllo delle scelte aziendali, lungi dall'essere uno strumento

per integrare il movimento dei lavoratori nel sistema capitalistico, deve essere interpretata nel complesso come una tappa sulla via dell'autogestione. Questo obiettivo è diventato infatti storicamente perseguibile nella prospettiva del superamento del lavoro manuale eterodiretto e della generalizzazione del lavoro libero e creativo, possibili in conseguenza della rivoluzione scientifica.

Il problema di fronte al quale si trovano i paesi industrializzati e, in particolare, la Comunità europea, è quello di un nuovo modello di sviluppo, che cambi l'ordine di priorità degli investimenti e dei consumi, ponendo l'accento sui consumi collettivi e sui servizi sociali, cioè sul miglioramento della qualità della vita, che elimini gli sprechi, che affronti il problema degli squilibri regionali e che crei una società più giusta e più umana. Nello stesso tempo, si impone il trasferimento, nella misura più ampia possibile, della gestione dei servizi sociali agli enti locali, per farli aderire ai bisogni degli individui e delle comunità territoriali nelle quali essi sono organizzati, superando l'inefficienza e l'uniformità delle prestazioni offerte dalle burocrazie statali.

Unione economica e monetaria europea e riconversione produttiva.

Un piano di riconversione produttiva, che consenta di sviluppare la rivoluzione scientifica, non si può realizzare senza che se ne creino le premesse istituzionali: un governo europeo e l'unione economica e monetaria. Lo sviluppo della tecnica di avanguardia nei settori dell'elettronica, dell'informatica, dell'industria nucleare e di quella aero-spaziale esigono mezzi, che non è possibile reperire sulla base della sola accumulazione privata o anche del finanziamento o dell'intervento pubblico di ciascun governo nazionale. D'altra parte, la cooperazione internazionale tra imprese e tra governi nei settori produttivi tecnologicamente avanzati (per consentire una « massa critica » di finanziamenti, per ripartire il rischio, per assicurare una dimensione adeguata al mercato e per competere con le economie più sviluppate, come quella statunitense e quella giapponese) ha dato risultati deludenti. Accordi multilaterali sono stati stipulati per il Concorde e l'Airbus, nel settore aeronautico, per l'Eurodif e l'Urenco, nel settore energetico, per l'Esro nel settore spaziale, per l'Unidata nel settore dell'elettronica.

Le ragioni della scarsa funzionalità di queste iniziative sono riconducibili al carattere « confederale » dell'approccio, fondato sul tornaconto in termini di rafforzamento delle strutture produttive nazionali, che elude il grande problema del salto di qualità verso una struttura produttiva europea. Questa esigenza, determi-

nata dall'integrazione del mercato comunitario, tarda ad affermarsi per la mancanza da parte della C.E.E. degli strumenti del credito, dei sussidi, delle esenzioni fiscali, delle commesse.

Il ritardo tecnologico dell'Europa è destinato, quindi, ad allargarsi in assenza di una politica industriale europea. Le nuove iniziative hanno bisogno di alta intensità di capitale, fonti stabili di approvvigionamento di materie prime, organizzazione e mercato sovranazionale, che possono essere assicurate solo da un nuovo assetto istituzionale europeo.

In particolare il settore sul quale dovranno concentrarsi gli sforzi del governo europeo, intesi a sviluppare il modo di produzione post-industriale, sarà quello della ricerca scientifica, soprattutto nel campo energetico, per rendere possibile al più presto l'utilizzazione di fonti energetiche alternative a quelle tradizionali, le quali non solo sono inadeguate a soddisfare i bisogni dei paesi industrializzati, ma sono in gran parte in via di esaurimento. La disponibilità di risorse energetiche abbondanti e a basso costo rappresenta infatti la condizione dello sviluppo dell'automazione. D'altra parte, senza un governo europeo, le società multinazionali continueranno a sottrarsi ai controlli dei pubblici poteri e delle organizzazioni sindacali. Mentre la riconversione produttiva richiede che le forze, che finora hanno determinato uno sviluppo squilibrato e distorto ormai insostenibile, siano sottoposte alla disciplina di una programmazione democratica europea.

Ma la Comunità europea dovrà affrontare i problemi del sottosviluppo, che pure esistono sul suo territorio. Il piano di sviluppo della Comunità dovrà, in primo luogo, coinvolgere i paesi e le regioni arretrate che si trovano nella Comunità, come il Mezzogiorno italiano e l'Irlanda, i paesi dell'Europa meridionale (Grecia, Spagna e Portogallo), che hanno chiesto di aderire alla Comunità e gli altri paesi di quest'area che, in prospettiva, potranno aggiungersi. L'allargamento tende a trasformare la Comunità da un insieme di paesi ricchi con un livello di sviluppo relativamente omogeneo in un'unione tra paesi con forti dislivelli economici e sociali. La Comunità dovrà affrontare una politica di sviluppo, che avvii il superamento degli squilibri regionali, attraverso trasferimenti di risorse dalle regioni e dai paesi più ricchi alle regioni e ai paesi più arretrati, invertendo così la tendenza attuale all'emarginazione delle regioni periferiche e alla congestione dell'area centrale del Mercato comune. In questa prospettiva, occorrerà elevare la dimensione del bilancio comunitario al 2,5% del prodotto europeo lordo, che, secondo il *Rapporto MacDougall*, sarebbe necessario per realizzare una politica economica europea

capace di avviare uno sviluppo equilibrato dell'Europa e, più in generale, per rafforzare le politiche comuni.

Com'è noto, questo aumento del bilancio comunitario consentirebbe, secondo il *Rapporto MacDougall*, di istituire un fondo europeo per la disoccupazione, alimentato da una parte dai contributi dei lavoratori, che affluiscono alla Comunità, la quale a sua volta erogherebbe una parte dei sussidi direttamente ai lavoratori. Ma lo strumento determinante che, con l'espansione della produzione, potrà garantire l'occupazione è la riduzione dell'orario di lavoro. Essa rappresenta un obiettivo perseguibile nella prospettiva dello sviluppo dell'automazione e un aspetto fondamentale della società post-industriale, che, con l'espansione del tempo libero, crea le condizioni per la liberazione dalla schiavitù del lavoro e lo sviluppo integrale delle capacità creative dell'uomo. La riduzione dell'orario di lavoro a 35 ore settimanali, contenuto nel programma elaborato dal Partito socialdemocratico tedesco in vista dell'elezione europea, deve essere perseguita sul piano europeo. Infatti, se i sindacati di un paese della Comunità ottengono obiettivi troppo avanzati rispetto a quelli degli altri paesi, la competitività del Paese dove il sindacato è più forte rischia di essere seriamente pregiudicata. Il fatto che l'Unione dei partiti socialisti della Comunità europea abbia recepito questo obiettivo rappresenta un primo importante passo per trasformarlo in un obiettivo europeo.

Infine, la definizione di una nuova divisione internazionale del lavoro esige la presenza attiva sul piano internazionale di un governo europeo, in grado di trattare a condizioni di parità con le altre aree economiche. Nello stesso tempo, solo la creazione della moneta europea consentirà di realizzare un piano di prestiti e di finanziamenti a lungo termine necessari ad avviare la rivoluzione industriale nel Terzo mondo e di spingere la cooperazione tra la Comunità e i paesi in via di sviluppo al di là dei limiti degli accordi di Lomé.

Dimensione mondiale del problema della riconversione e ruolo dell'Europa.

L'Europa rappresenta il terreno decisivo per avviare un nuovo ciclo nella politica mondiale, che permetta di riorganizzare l'ordine economico internazionale e di definire un nuovo modello di sviluppo. Bisogna infatti considerare che la dipendenza dei paesi della Comunità europea dal commercio estero (la Comunità è il primo polo commerciale del mondo) è molto superiore a quella degli U.S.A. e dell'U.R.S.S. Entrambi questi paesi sono infatti

molto più autosufficienti dell'Europa per quanto riguarda l'approvvigionamento di materie prime e meno aperti al commercio mondiale. In particolare, il mercato europeo rappresenta il principale sbocco (circa il 40%) dell'esportazione dei paesi del Terzo mondo. La struttura dell'economia europea ha dunque caratteristiche, che favoriscono una collaborazione sempre più stretta con questi paesi e rappresenta la base per sviluppare questo rapporto. Non è quindi un caso che il problema della riconversione produttiva, sotto la pressione della crisi, sia al centro del dibattito politico in Europa. Questo dibattito ha messo in luce che il problema di fondo, che si pone in modo sempre più esplicito, senza però che siano stati identificati gli strumenti per affrontarlo efficacemente, è quello di sottrarre la determinazione degli obiettivi di lungo periodo dello sviluppo economico-sociale al libero gioco delle forze del mercato e ai rapporti di forza tra gli Stati e di sottoporla ad un piano razionale.

Questo obiettivo corrisponde alla necessità di evitare la distruzione, possibile nell'attuale fase dello sviluppo tecnologico al quale è giunta l'umanità, delle condizioni che hanno assicurato lo sviluppo della civiltà. In effetti, il progresso tecnico ha suscitato forze cieche che sfuggono al controllo politico. Da un lato, le armi nucleari costituiscono una minaccia di distruzione fisica dell'umanità, d'altro lato, all'esplosione demografica, dovuta alla diffusione delle conoscenze che hanno consentito di ridurre dovunque il tasso di mortalità, non corrisponde una produzione sufficiente a soddisfare i bisogni elementari della popolazione dei paesi in via di sviluppo, infine, lo sviluppo caotico e irrazionale della industrializzazione minaccia di distruzione l'ambiente urbano e naturale, che ha rappresentato la cornice di tutte le attività umane e di uno sviluppo sociale equilibrato. Per affrontare questi problemi non è sufficiente individuare una nuova politica: occorrono nuove strutture politiche per poter realizzare una nuova politica. Il principio nazionale, che costituisce tuttora il fondamento dell'organizzazione politica del genere umano, si rivela infatti sempre più inadeguato al compito di tenere a freno e di governare le forze distruttive suscitate dalla crisi dell'ordine politico ed economico internazionale. La divisione del genere umano in Stati sovrani perpetua l'ineguale distribuzione del potere e della ricchezza tra i popoli e impedisce un governo razionale del mondo.

Lo sviluppo della rivoluzione industriale ha determinato la estensione delle relazioni di produzione e di scambio al di là dei confini degli Stati, ha fatto uscire progressivamente le singole società, nelle quali è diviso il genere umano, dal loro originario isolamento, ha reso il mondo sempre più strettamente interdipen-

dente nelle sue parti. Si è formato così un sistema economico-sociale di dimensioni mondiali, il mercato mondiale, dal quale dipendono tutti gli uomini e tutti i popoli per il soddisfacimento dei loro bisogni.

Queste considerazioni permettono di affermare che la realizzazione di un nuovo modello di sviluppo, che permetta di uscire dalla crisi, ha dimensioni mondiali. Non sono quindi in grado di affrontarlo nella sua globalità tutti i progetti che propongono soluzioni limitate al solo campo statale nazionale. Il presupposto istituzionale per sottoporre ad un controllo razionale lo sviluppo delle forze produttive è la creazione di un governo federale mondiale. Ma è evidente che nella società contemporanea non sono ancora maturate le condizioni storico-sociali per perseguire questo obiettivo. È però possibile, e necessario, identificare il terreno di una iniziativa in questa direzione e le tappe di una marcia di avvicinamento a quell'obiettivo. L'unità politica europea, che non è più un'utopia, ma un obiettivo concretamente realizzabile dopo le decisioni relative all'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo e al Sistema monetario europeo, potrà contribuire alla formazione di un equilibrio mondiale più evolutivo.

Come il potere di dimensione continentale della Cina indica la sola via per combattere con successo l'imperialismo delle grandi potenze, avviare la formazione di un ordine internazionale più pacifico, aperto e flessibile e costruire un modello di socialismo autonomo rispetto a quello sovietico, così la Federazione europea potrebbe contribuire in modo più sostanziale, grazie al suo elevato sviluppo industriale, a spezzare il governo mondiale russo-americano, ad instaurare un equilibrio policentrico, necessario allo sviluppo ordinato delle relazioni politiche ed economiche internazionali, ad aprire nuove possibilità di sviluppo e una maggiore libertà di azione ai paesi del Terzo mondo, oggi condannati allo sfruttamento dall'egoismo delle super-potenze, e a dare al mondo il primo esempio del superamento pacifico di nazioni storicamente consolidate. L'equilibrio policentrico è infatti più pacifico e flessibile di quello bipolare, perché, a differenza di quest'ultimo, le modificazioni dei rapporti di potere tra le grandi potenze in qualsiasi punto del sistema non si ripercuotono in modo diretto ed immediato sull'intero sistema. D'altra parte, l'equilibrio di un sistema a più poli è garantito dal fatto che è praticamente impossibile che una potenza diventi più forte della coalizione di tutte le altre. Per questo motivo, nel Terzo mondo si è creata una forte aspettativa per lo sviluppo dell'unificazione europea, che potrebbe favorire l'attenuazione delle tensioni fra le due potenze e la solu-

zione negoziata dei conflitti. Nello stesso tempo, la distensione, che la nascita del polo europeo nel sistema politico mondiale tenderà a consolidare, determinerà un cambiamento nella qualità degli aiuti ai paesi sottosviluppati (è prevedibile che quelli europei si orienteranno prevalentemente, per ragioni geografiche e storiche, verso i paesi del Mediterraneo e dell'Africa), nel senso che prevarranno gli aiuti per lo sviluppo rispetto a quelli di carattere militare.

Tenderà così a formarsi un nuovo ordine economico mondiale, fondato su una regionalizzazione delle zone di influenza, degli aiuti per lo sviluppo e della politica commerciale. Il che significa che con l'unificazione politica europea, gli Stati Uniti saranno progressivamente sollevati dalle loro soverchianti responsabilità mondiali a favore dell'Unione Sovietica e della Cina in Asia e a favore della Comunità europea nel Mediterraneo e in Africa.

Infine, la Federazione europea, realizzando per la prima volta nella storia un governo su un insieme di nazioni, darà vita a una società politica pluralistica, e aperta verso il mondo, una forma di organizzazione politica alternativa alla formula politica dello Stato nazionale chiuso e accentrato, alla sovranità assoluta degli Stati e alla violenza nella politica internazionale. Essa permetterà al mondo di progredire verso l'unità, rovesciando le tendenze imperialistiche, scatenate dalla degenerazione del sistema mondiale bipolare.

L'imperialismo è la risposta delle grandi potenze al frazionamento politico del mondo e al disordine internazionale. Il nazionalismo è la risposta dei paesi sfruttati e oppressi che aspirano all'indipendenza. Né la teoria liberal-democratica, né quella social-comunista sono in grado di offrire una formula che permetta di sfuggire alla spirale dell'imperialismo e del nazionalismo e di superare la logica della potenza nelle relazioni internazionali.

Solo le istituzioni federali sono in grado di conciliare le esigenze di ordine internazionale con quelle di indipendenza di tutti i popoli. Creando un governo democratico supernazionale, lo strumento politico che permette di instaurare relazioni pacifiche e democratiche tra le nazioni, di garantirne l'indipendenza, attraverso la loro subordinazione a un potere superiore, ma limitato, e di realizzare nello stesso tempo una pianificazione su grandi spazi economico-sociali, adattandola ai diversi livelli di sviluppo delle regioni che ne fanno parte, costituiscono una autentica alternativa al principio della sovranità assoluta degli Stati e quindi al nazionalismo e all'imperialismo. L'alternativa politica federalistica è oggi all'ordine del giorno in Europa, dove esiste la base sociale per la formazione di uno Stato, ma in prospettiva tende ad essere

operante anche negli altri continenti, oggi politicamente divisi, e, più a lungo termine, su scala mondiale, per risolvere i problemi posti dal disordine internazionale e dalla crescente interdipendenza tra gli Stati.

L'affermazione dell'unione federale in Europa favorirà lo sviluppo della cooperazione internazionale necessaria ad affrontare il problema della riconversione industriale sul piano mondiale. I piani nazionali di riconversione dovranno quindi essere coordinati a livello mondiale. Da una parte, questo coordinamento esige che si organizzi uno sforzo congiunto di tutti i paesi industrializzati, tendente a ridurre il divario rispetto ai paesi in via di sviluppo. D'altra parte, però, in un sistema mondiale di Stati sovrani, la piattaforma sulla quale si potrà realizzare la convergenza tra i governi sarà la scelta di piani di sviluppo di economie aperte, nella prospettiva della massima libertà degli scambi sul mercato mondiale.

Ma l'organizzazione di un ordine economico mondiale, fondato sul principio dell'apertura dei mercati, presuppone l'affermazione di una divisione internazionale del lavoro, che consenta a tutti i paesi e ai rispettivi raggruppamenti regionali di promuovere piani di sviluppo di economie dinamiche e in espansione, adeguati ai livelli di sviluppo di ciascuno. Ciò esige un confronto sistematico degli orientamenti produttivi di ciascun paese e di ciascuna area economica, in modo da rendere questi orientamenti il più possibile compatibili e complementari.

Naturalmente, lo sviluppo industriale del Terzo mondo non potrà avvenire senza la protezione dei mercati nazionali dei paesi in via di sviluppo. Ma lo sviluppo delle forze produttive sul mercato mondiale oggi è ostacolato dal disordine monetario, che ha le proprie radici nel fatto che la Comunità europea, la prima potenza commerciale del mondo, non è dotata di una propria moneta. Una moneta europea, affiancando il dollaro nel ruolo di moneta di riserva, potrebbe contribuire in modo efficace al superamento della crisi del sistema monetario internazionale e favorire la formazione di un nuovo ordine economico mondiale più aperto, più giusto e più evolutivo.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- Autori Vari, *Azione sindacale, crisi economica e multinazionali in Europa*, Roma, SEUSI, 1977.
- Autori Vari, *L'Unione economica e il problema della moneta europea*, Milano, F. Angeli, 1978.
- M. ALBERTINI, «Discorso ai giovani federalisti», *Il Federalista*, XX, 1978, pp. 51-67.
- J.K. GALBRAITH e N. SALINGER, *Tout savoir ou presque sur l'économie*, Paris, 1979.
- G. MONTANI, «Il commercio internazionale, l'Europa e il Terzo Mondo», *Il Federalista*, XVIII, 1976, pp. 89-162.
- R. RICHTA, *Civiltà al bivio: le conseguenze umane e sociali della rivoluzione scientifica e tecnologica*, Milano, F. Angeli, 1969.
- A. SPINELLI, P.C.I., *che fare? Riflessioni su strategia e obiettivi della sinistra*, Torino, Einaudi, 1979.

I fatti e le idee

RIUNIFICAZIONE TEDESCA E UNITÀ EUROPEA

Le recenti affermazioni (riferite dallo « Spiegel » dell'11-3-1979) dello stratega della S.P.D., Wehner, secondo il quale non è esclusa la possibilità che si creino prima o poi le condizioni per la creazione di una « comunità economica » fra le due Germanie, che potrebbe assumere le caratteristiche di una confederazione, hanno ancora una volta riportato all'ordine del giorno i pericoli per l'unificazione europea che dalla questione della divisione tedesca derivano in permanenza.

È chiaro infatti che se, al di là di un approfondimento dei già intensi rapporti economici fra le due Germanie (che sono protetti dalla C.E.E., che finge di considerarli « commercio interno tedesco »), si procedesse veramente verso una confederazione fra di esse, ciò non potrebbe non avere come contropartita delle concessioni più o meno mascherate di tipo neutralistico da parte della R.F.T. all'U.R.S.S. e ne risulterebbe perciò bloccato lo sviluppo dell'integrazione europea. Ed è chiaro d'altra parte, al di là dell'episodio specifico delle dichiarazioni di Wehner, che l'U.R.S.S. ha sempre in mano la possibilità di giocare la carta delle concessioni in tema di riunificazione tedesca per bloccare appunto l'integrazione europea, il cui successo comporterebbe il superamento irreversibile del dominio imperiale russo-americano in Europa.

Ciò detto, occorre peraltro mettere in luce che le posizioni di Wehner e anche del segretario della S.P.D., Egon Bahr (alcuni mesi fa egli ha dichiarato allo « Spiegel » di sentirsi prima tedesco e poi europeo), i quali appaiono tentati dall'avventura dell'allentamento dell'integrazione europea in funzione di un avvicinamento alla riunificazione tedesca, non sono le posizioni della S.P.D.

nel suo complesso. La linea ufficiale del partito attribuisce sempre assoluta priorità all'unificazione europea e inserisce l'obiettivo a lungo termine del superamento della divisione tedesca e della stessa divisione fra le due Europe nel quadro del superamento dei blocchi al quale proprio l'unità europea-occidentale darebbe un contributo decisivo. Non si deve d'altronde dimenticare che la C.D.U., erede in questo dell'aspetto più valido della linea di Adenauer rispetto alla questione tedesca e all'unificazione europea, si opporrebbe con estrema intransigenza e determinazione a eventuali scelte avventuristiche che dovessero prevalere nella S.P.D. a questo riguardo.

Il pericolo è comunque sempre presente, perché ha una base oggettiva: finché, con la realizzazione della federazione europea, non sarà stato superato in modo istituzionale il principio dello Stato nazionale sovrano, è inevitabile e logico che nella R.F.T. non si rinunci in modo definitivo all'obiettivo della piena ricostituzione dello Stato nazionale sovrano tedesco e che ciò rappresenti un costante pericolo per l'unificazione europea. Lo stesso cancelliere Schmidt ha mostrato di essere ben consapevole dell'entità di questo pericolo quando nel recente congresso di Colonia della S.P.D. ha ricordato, nel giustificare la validità della decisione relativa al Sistema monetario europeo, che in una Comunità disgregata il destino di paesi fragili come la Germania e l'Italia sarebbe più che mai incerto e ha sottolineato che questo ragionamento vale soprattutto per la R.F.T., in cui le tendenze isolazionistiche (la tendenza in particolare a privilegiare la riunificazione tedesca rispetto all'unificazione europea) sono sempre molto forti.

Ovviamente c'è solo un modo per affrontare in modo efficace e superare definitivamente tale pericolo. Si tratta di procedere rapidamente, al di là dello S.M.E. che può essere considerato solo un punto di partenza, verso una autentica unione economica e monetaria, e il connesso sviluppo istituzionale in senso federale della Comunità, utilizzando pienamente la dinamica integrativa contenuta nell'elezione diretta del Parlamento europeo. Si tratta cioè di raggiungere l'irreversibilità dell'integrazione (il che implica anche l'affrontare il problema della difesa e della politica estera comuni), dopodiché un decisivo approfondimento dei rapporti fra le due Germanie e le due Europe potrà realizzarsi con vantaggio per tutti e senza pericoli di finlandizzazione.

(aprile 1979)

s. p.

MOVIMENTO SINDACALE E UNITÀ EUROPEA

Il processo di integrazione europea si è sviluppato finora sulla base della collaborazione tra i governi sul piano economico senza che ciò comportasse la rinuncia a una parte di potere a favore di organi democratici europei. La C.E.E. ha aperto le frontiere alla libera circolazione delle merci, dei capitali e della manodopera, ma le ha mantenute per tutto ciò che riguarda la partecipazione elettorale del popolo, l'organizzazione dei suoi strumenti di lotta politica e sindacale e la sua rappresentanza politica nelle relazioni con il resto del mondo. Così l'integrazione europea da una parte ha determinato un progressivo svuotamento del potere degli Stati nazionali a favore di centri di potere internazionali, come le gigantesche concentrazioni produttive e finanziarie multinazionali, e d'altra parte, non creando un governo democratico europeo, capace di superare la divisione politica dell'Europa, ha favorito il mantenimento dell'egemonia degli Stati Uniti.

Tutto ciò è particolarmente grave, perché il livello nazionale, dove esistono le istituzioni democratiche, non è più il terreno dove si decide il destino dei cittadini, mentre le decisioni di fondo di politica economica e di politica estera, che si prendono ormai a livello internazionale, sono prese senza la partecipazione e il controllo del popolo e dei lavoratori. Di fronte a questi centri di potere internazionali il movimento sindacale si è trovato in una condizione di inferiorità. Infatti, mentre sul piano nazionale le organizzazioni dei lavoratori conservano il potere di influire sulle linee della politica economica (nei limiti in cui esiste ancora una politica economica nazionale) con azioni di massa, che incidono direttamente sul governo, sul piano europeo i rapporti di forza giocano a favore del capitale, perché su questo terreno le organizzazioni dei lavoratori non sono in grado di usare le armi (la mobilitazione delle masse), di cui dispongono sul piano nazionale. L'integrazione europea ha dunque modificato profondamente le condizioni della lotta di classe.

Il processo di fusione internazionale del capitale tra imprese europee e soprattutto tra imprese europee e americane è giunto a un punto tale che la stessa arma dello sciopero, se usata a livello nazionale, tende a diventare inefficace di fronte alla possibilità, sperimentata tante volte negli anni recenti, delle imprese multinazionali di contenere le rivendicazioni dei lavoratori dello stabilimento di un determinato Stato, sfruttando la possibilità di continuare a produrre o addirittura di accelerare i ritmi della produzione negli stabilimenti situati in altri Stati, dove è inferiore la combattività del movimento sindacale.

La contraddizione fondamentale che il movimento dei lavoratori deve superare oggi per progredire verso la propria emancipazione è dunque quella tra le dimensioni nazionali dei propri strumenti di organizzazione e di lotta e le dimensioni internazionali dei centri di potere, che ne determinano in misura crescente le condizioni di vita. Occorre dunque adattare lo Stato alle nuove dimensioni del processo produttivo, creando un governo democratico europeo, che permetta al popolo di scegliere in modo autonomo dai condizionamenti internazionali il proprio destino e ai lavoratori di estendere sul piano europeo i loro strumenti di organizzazione e di lotta. L'efficacia di questi ultimi si arresta infatti tuttora ai confini degli Stati. Il successo della prima giornata di lotta sindacale europea per l'occupazione, che ha permesso alla Confederazione europea dei sindacati di mobilitare il 5 aprile 1978 circa 50 milioni di lavoratori di 18 paesi dell'Europa occidentale, può essere spiegata solo nel contesto politico dell'imminente elezione europea. Il rafforzamento del potere di decisione della Comunità, che ne deriverà, è diventato infatti una prospettiva che incide già sulla condotta dei dirigenti sindacali e li spinge a superare i limiti burocratici e diplomatici, che finora hanno paralizzato la C.E.S.

(aprile 1979)

1.1.

RENDERE DEMOCRATICI I PARTITI EUROPEI

Una certa cultura marxista non troppo perspicace ha costantemente stabilito un'equazione tra ciò che è «sovrastrutturale» e ciò che è «irrelevante». Ne è scaturita una costante cecità di fronte alla fenomenologia del nazionalismo e l'incapacità di governare i fatti che discendono dallo Stato nazionale. La formula magica dell'internazionalismo proletario, che riproponeva in termini niente affatto originali il vieto mito della borghesia cosmopolita, e quindi degli Stati borghesi operosi e pacifici, o quello delle nazioni sorelle, ha coperto l'impotenza del movimento operaio di fronte a due guerre mondiali, al fascismo, al nazismo, e lo ha posto a rimorchio del processo di integrazione europea. Così, quando i governi, per fronteggiare, nel secondo dopoguerra, problemi che avevano assunto una dimensione sovranazionale, hanno imboccato e percorso la strada senza sbocchi della collaborazione intergovernativa, la sinistra se ne è sussiegosamente disinteressata, disponendosi, come troppo spesso le accade, a subire il corso delle cose anziché a governarlo.

Questo atteggiamento di passiva subordinazione ai condizionamenti della sovrastruttura si è manifestato anche sul terreno della costruzione dei partiti europei. È evidente che la linea politica di un partito, che voglia rappresentare i lavoratori europei e non una somma europea di lavoratori nazionali, non può che scaturire da una struttura europea in grado di esprimerla unitariamente e di gestirla unitariamente. Il che, va da sé, richiede congressi europei, cui partecipino delegati eletti direttamente dalla base di un partito europeo. Ma i partiti della sinistra hanno preferito o marciare ciascuno per proprio conto, come hanno fatto i comunisti, o ripercorrere la strada, ugualmente disastrosa, delle impotenti «internazionali» del passato, come hanno fatto i socialisti che, su questo terreno, si sono comportati esattamente come i partiti che hanno dato vita alla federazione liberal democratica o al partito popolare europeo.

Il caso dei socialisti è emblematico. La loro linea politica europea è piena di contraddizioni e sarà perciò inefficace, a dispetto del forte peso che il responso delle urne attribuirà loro. I laburisti sono in gran parte contrari alla stessa Comunità, i socialisti francesi non sono disposti a battersi per l'estensione dei poteri del Parlamento europeo. Tutti sanno che in queste posizioni non si riconosce la maggioranza dei socialisti europei; ma queste posizioni non solo hanno diritto di cittadinanza nel programma elettorale europeo della Federazione dei partiti socialisti, ma si esprimeranno vigorosamente al Parlamento di Strasburgo attraverso le compagini nazionali britannica e francese del socialismo europeo. Va da sé che, in una struttura europea democratica, cioè in un congresso europeo che avesse i caratteri cui abbiamo accennato, la posizione laburista e quella di Mitterrand sarebbero state largamente battute e ridotte al rango di minoranze inoffensive.

La struttura confederale, o internazionale, non democratica, dei partiti europei fatalmente ripropone nelle loro conferenze diplomatiche (è falso chiamarle congressi) le formule che imperano nelle relazioni tra gli Stati: il compromesso, i reticenti silenzi, l'accordo sui progetti più chiassosi ma vuoti. Questa struttura fa anche sì che in sede europea si riflettano oltremisura le preoccupazioni connesse alla lotta politica nazionale e che queste facciano premio sul dibattito intorno alla linea da seguire nel nuovo equilibrio europeo delle forze. Ciò rende ragione della squallida povertà dei programmi europei dei partiti.

Occorre che vi si ponga tempestivamente rimedio. I parlamentari europei dovranno sfruttare la ancor lassa disciplina europea

dei partiti non solo per il rafforzamento della Comunità, ma per la trasformazione europea dei partiti.

(maggio 1979)

l. v. m.

I POTERI DEL PARLAMENTO EUROPEO

Quando si dice che il Parlamento europeo non ha poteri si dice in realtà che non ha i poteri che avevano i Parlamenti nel secolo scorso. Ma ciò che si tratta di vedere è se il Parlamento europeo ha, o non ha, i poteri dei Parlamenti moderni. Va dunque ricordato, a questo proposito, che non è più possibile separare, come una volta, i poteri dei Parlamenti da quelli dei governi, applicando meccanicamente lo schema della distinzione tra il potere di fare le leggi e quello di governare. Nelle democrazie moderne l'esecutivo ha acquisito funzioni di carattere legislativo e fiscale (specialmente per quanto riguarda l'iniziativa, che nel Regno Unito è ormai un monopolio del governo); e il Parlamento, a sua volta, ha acquisito anche in un modo di cui spesso non ci si rende conto, funzioni di carattere esecutivo.

Al limite non c'è più atto esecutivo che non sia anche legislativo e viceversa. È a questo livello che si colloca, nel nostro tempo, la capacità effettiva di governo. Ne segue che per stabilire quali sono i poteri di un Parlamento non conta tanto constatare quali siano le sue competenze (in senso tradizionale), quanto accertare se queste competenze, quali che esse siano (secondo la forma dello Stato), sono comunque tali da permettergli di impedire l'esistenza di un governo non fondato sulla scelta del popolo. E ciò succede se non si istituiscono punti di interruzione nel canale che va dagli elettori, attraverso il Parlamento, sino al governo.

È con questo orientamento che va esaminato il problema dei poteri. Se il canale in questione è diretto, le maggioranze si formano nel paese, e il Parlamento ha il potere supremo, quello di far valere la volontà del popolo. Va tenuto presente che se le maggioranze si formano nel paese, non può non manifestarsi un blocco Parlamento-governo. D'altra parte, se questo blocco si incrina, il governo cade e la parola torna agli elettori, cioè al popolo. In ogni altro caso, e in particolare se con l'attribuzione di funzioni esclusive al Parlamento, al governo o ad ogni deputato come singolo, si creano sbarramenti in questo canale, sia nel tratto elettori-Parlamento, sia nel tratto Parlamento-governo, le maggioranze si fanno — e si disfano — in seno al Parlamento. Ma ciò non equivale al

primato del Parlamento. Ciò equivale al prevalere dell'oligarchia sulla democrazia, e alla degenerazione corporativa della società.

Se si tiene conto di questi dati di fatto, si può stabilire un criterio chiaro e semplice. Un Parlamento non conta per ciò che può fare indipendentemente dal governo e dal popolo, ma per l'effetto che ha sul governo. Solo il Parlamento può rendere democratico il governo. E tanto più lo rende democratico (senza isolare la funzione legislativa rispetto a quella esecutiva), tanto più ha potere. A questo punto, dopo aver ricordato questi dati di fatto e stabilito questo criterio, si può constatare facilmente che i poteri del Parlamento europeo sono molto maggiori di quanto si crede. Vediamo i due aspetti essenziali. Il Parlamento europeo ha poteri sufficienti per far valere il canale diretto sul tratto elettori-Parlamento? Sì, e in misura maggiore degli stessi Parlamenti nazionali. Il Parlamento europeo può discutere qualunque cosa come e quando vuole, e prende posizione come e quando vuole dopo aver discusso e votato. Sotto questo aspetto è perfettamente vero quanto ha osservato un esperto inglese, Robert Jackson: « Il Parlamento europeo è padrone in casa sua molto più di quanto non lo sia il Parlamento nel modello inglese di governo, nel quale il predominio teorico del legislativo sull'esecutivo si è trasformato nel predominio del secondo sul primo ».

Questo potere di pronunciarsi — e perciò di far valere l'opinione degli elettori — sarebbe davvero soltanto « consultivo », come si usa dire, se ci fosse sull'altro tratto del canale, quello Parlamento-esecutivo, una interruzione; e se, a causa di ciò, l'esecutivo avesse la possibilità di non tener conto delle prese di posizione del Parlamento europeo. Ma anche a questo riguardo — ed è questo il secondo aspetto essenziale della questione — il Parlamento europeo ha poteri sufficienti, sia in materia di bilancio sia, e soprattutto, perché può far cadere, con una mozione di censura, la Commissione. E se è vero che l'esecutivo della Commissione è bicefalo (Commissione e Consiglio), è anche vero che, avendo la Commissione il monopolio dell'iniziativa, la sua caduta corrisponde alla paralisi dell'esecutivo. Ne segue che non si può governare la Comunità senza il consenso del Parlamento. È proprio questo, in effetti, il legame che gli avversari dell'Europa vorrebbe recidere, perché si rendono conto del fatto che col voto europeo il consenso del Parlamento può diventare il motore della Comunità. Vale la pena di ricordare che il più lucido avversario del federalismo europeo, Debré, si è battuto e si batte contro il potere del Parlamento europeo di stabilire le sue sessioni, il suo ordine del giorno, e di far cadere la Commissione.

Va ancora detto, a conclusione di queste osservazioni, che con ciò non si escludono affatto i limiti attuali del Parlamento europeo. Ma si dice: a) che questi limiti riguardano l'insieme della Comunità, e il Parlamento solo come un elemento dell'insieme; b) che i poteri del Parlamento e dell'esecutivo, con la legittimazione popolare del voto, sono in ogni caso sufficienti per governare la Comunità nella fase presente del suo sviluppo (unione doganale, unione agricola, avvio dell'unione economico-monetaria); c) che essi sono sufficienti anche per battersi per la loro estensione (va osservato che, a meno di revocare lo stesso diritto di voto europeo, è ormai possibile estenderli ma non diminuirli) a patto, ben inteso, di tener presente che si tratta di accrescere la capacità globale di azione della Comunità e non solo i poteri del Parlamento indipendentemente da quelli dell'esecutivo. In concreto ciò equivale alla possibilità di portare a compimento con la moneta europea l'unione economico-monetaria (S.M.E.), e di affermare il ruolo della Comunità nei rapporti internazionali con responsabilità sempre maggiori nel campo della politica estera e della difesa.

Vorrei ribadire questa conclusione con un esempio. Oggi abbiamo i prezzi agricoli europei ma non una vera politica delle strutture nel settore agricolo. Abbiamo lo S.M.E., ma non un adeguato trasferimento di risorse nel quadro di una vera politica economica europea ecc. Ciò dipende dal fatto che i governi nazionali traggono vantaggio in termini di potere dai prezzi agricoli e dalla stabilità monetaria ma non dal trasferimento di risorse ecc. Ma con il voto europeo, cioè con gli elettori europei e la trasformazione europea dei partiti e dei sindacati, questa situazione di potere sta per cambiare. Il Parlamento europeo potrà finalmente usare tutti i suoi poteri. Siccome può paralizzare l'esecutivo, potrà imporre degli aut-aut (no allo S.M.E. senza il trasferimento di risorse ecc.); e se saprà sfruttare i momenti nei quali la necessità di soluzioni europee si manifesta con grande evidenza, potrà schiere dalla sua parte l'opinione pubblica europea, ormai composta da elettori europei. Proprio per questo l'idea della insufficienza dei poteri è pericolosa: essa può infatti servire da alibi per l'inazione. Ed è proprio per questo che l'opinione pubblica ha un grande compito da svolgere. Se essa (e con essa l'informazione) farà cadere l'alibi che si cela dietro l'idea falsa dell'impossibilità di agire per l'insufficienza dei poteri, obbligherà i partiti e i parlamentari a fare quanto devono, e quanto avranno promesso agli elettori. In questo modo, d'altra parte, l'Europa potrà diventare davvero l'occasione per risanare la vita politica. I partiti sono infatti peggiorati anche perché i cittadini non si sono quasi mai preoccupati di controllarne la condotta, ma si sono limitati a rilasciare

una cambiale in bianco quando votano, salvo poi a lamentarsi se le cose vanno male senza tener presente che nessuna opera umana riesce bene se non viene sottoposta al vaglio incessante della critica e al rischio della punizione.

(maggio 1979)

m. a.

DIRITTO COMUNITARIO E DEMOCRAZIA EUROPEA

Una sentenza del 1978 della Corte di Giustizia delle Comunità europee resa a seguito di un rinvio pregiudiziale proposto dal Pretore di Susa (causa 106/77) ha attirato ancora una volta, e con particolare intensità, l'attenzione dei giuristi e degli operatori economici su uno degli aspetti più rilevanti del processo di integrazione europea: il crescente rilievo del diritto comunitario. Si tratta di un fenomeno che, col trascorrere degli anni, ha assunto, attraverso l'emanazione dei Regolamenti comunitari, dimensioni imponenti, e che investe ormai tutti i campi della vita economica, dall'agricoltura, all'industria, al commercio, ai rapporti di lavoro, a quelli tributari. È un dato di fatto che ormai il diritto comunitario interessa direttamente, e con un'incidenza sempre maggiore, l'operatore economico nella sua attività quotidiana.

Mentre l'importanza del diritto comunitario nella vita economica non cessa di crescere, si sono andati precisando, nella dottrina e nella giurisprudenza, alcuni principi interpretativi delle norme comunitarie che vale la pena di richiamare.

È innanzitutto da considerare acquisito il principio della applicabilità diretta del diritto comunitario, che quindi può essere fatto valere in giudizio senza che debbano intervenire norme nazionali di attuazione; come è da considerare acquisito quello della prevalenza del diritto comunitario sul diritto nazionale, cioè il principio in base al quale, in caso di conflitto, la norma nazionale deve cedere il passo a quella comunitaria. Infine è da ricordare l'evoluzione dell'opinione dominante circa il modo in cui la prevalenza del diritto comunitario può essere fatta valere nell'ordinamento nazionale. In Italia, in particolare, si è passati da una fase nella quale la prevalenza era interpretata soltanto come generico obbligo dello Stato membro di abrogare le norme nazionali in conflitto con il diritto comunitario, ad una seconda fase nella quale la Corte Costituzionale ha stabilito la propria competenza a dichiarare la incostituzionalità delle norme nazionali — anche posteriori — incompatibili con quelle comunitarie, ad una terza fase, infine, in

cui si sta facendo strada anche nell'ordinamento italiano l'opinione sostenuta dalla Corte di Giustizia della Comunità, secondo la quale il giudice ordinario è tenuto a disapplicare direttamente, senza sollevare la questione di costituzionalità, la norma nazionale — anche posteriore — confliggente con il diritto comunitario.

Le conseguenze del diffondersi di questo orientamento sono evidenti. L'operatore economico potrà far valere direttamente, davanti alla magistratura ordinaria — e senza doversi sottoporre alla procedura defatigante del giudizio di costituzionalità — le norme comunitarie, anche quando contrastino con norme nazionali posteriori. E nella misura in cui la Corte di Giustizia tende a spossare le Corti Costituzionali — o gli organi analoghi — nazionali della competenza esclusiva di dichiarare l'invalidità delle leggi nazionali, essa si erige di fatto in Corte suprema federale della Comunità.

Tutto ciò significa che la silenziosa erosione delle prerogative sovrane degli Stati nazionali — anche nel campo dei rapporti giuridici quotidiani — ha ormai raggiunto soglie tali da rendere quantomeno difficile un'inversione di tendenza. Ma significa anche che, di fronte ad un fenomeno che va assumendo proporzioni sempre più imponenti, e che è rimasto fino ad oggi sottratto a qualsiasi controllo da parte delle rappresentanze parlamentari, la nostra vigilanza democratica deve divenire sempre più attenta. Ciò dà la misura di come le elezioni del Parlamento europeo non vadano apprezzate soltanto nel loro significato più generale di tappa cruciale del processo di unificazione europea, ma anche per i riflessi immediati che esse sono destinate ad avere sulla possibilità del cittadino di controllare democraticamente una produzione normativa di rilievo sempre crescente che ormai lo interessa in prima persona nella vita di tutti i giorni.

(maggio 1979)

f. r.

I problemi dell'azione

RAPPORTO DI MARIO ALBERTINI AL COMITATO FEDERALE DELL'U.E.F. DEL 10-11 MARZO 1979

Gli affari del mondo si complicano sempre di più. Quasi tutti gli europei sono partiti, negli ultimi anni, dalla preoccupazione per le sorti del loro paese. In prima istanza, è questo il fatto che ha diviso gli Stati della Comunità. Ogni Stato ha ricominciato a pensare per sé, a cullarsi nell'illusione di poter far da sé. In seguito, quando con l'avvento dell'Europa a due velocità la crisi dell'integrazione si è ripercossa, sia pure in modi diversi, nella vita interna dei singoli Stati, si è manifestata, in seno alla classe politica e all'opinione pubblica, la preoccupazione per l'Europa. Questa, a sua volta, è diventata una preoccupazione atlantica, che è giunta qualche anno fa sino al grido di allarme per le sorti della democrazia. Ed ora siamo alla preoccupazione per le sorti del mondo. Il numero dei problemi rimasti senza soluzione è cresciuto sino al punto da creare il problema maggiore, il rischio estremo: quello della terza guerra mondiale. Ed anche se si possono avere dubbi sulla effettiva esistenza di questo rischio, deve comunque essere giudicata grave una situazione nella quale si può essere tratti a prenderlo in considerazione.

È in una situazione simile che è nata la Comunità europea. Il suo fondatore, e nel contempo il più lucido testimone, Jean Monnet, nel Memorandum del 3 maggio 1950 con il quale accompagnò il progetto della C.E.C.A., si riferiva proprio al rischio di una guerra mondiale come estrema conseguenza dell'accavallarsi dei problemi senza soluzione. Noi non siamo abituati a considerare la creazione della Comunità europea come uno dei fattori — forse il maggiore — che hanno reso possibile la distensione. Eppure

Monnet si proponeva proprio di ottenere la diminuzione della tensione, e l'avvio di una vera e propria distensione tra Est ed Ovest, introducendo, con la Comunità europea, un fattore positivo nell'equilibrio mondiale e una alternativa al rischio drammatico di una divisione tra la Francia e la Germania. L'Europa non può, da sola, promuovere la pace nel mondo. Ma il mondo corre rischi gravissimi senza una presenza efficace dell'Europa, che non è possibile se l'Europa non sa, di fronte a circostanze nuove e gravi, trovare il modo di agire come unità, il che implica non solo un orientamento comune, ma anche le istituzioni necessarie per tradurlo in pratica. Questa è la grande lezione di Jean Monnet; ed oggi noi siamo ancora una volta chiamati a seguire il suo esempio, ad indicare la via europea a chi stenta a vederla.

Nel momento presente, è necessario ricordare Jean Monnet proprio per non perdere la bussola. Nel 1950 nessuno pensava che si potesse fare subito qualcosa di europeo, e che si potessero affrontare i maggiori problemi nazionali e mondiali con una iniziativa europea. I fatti, oggi, sono diversi, ma la loro logica è eguale. Anche oggi, nonostante l'imminenza dell'elezione europea, nessuno pensa veramente di affrontare con mezzi europei i maggiori problemi nazionali e mondiali; e ciò comporta, come nel 1950, il dilagare del pessimismo e della rassegnazione. Ma, come nel 1950, la risposta europea è possibile, a patto di seguire il metodo di Monnet, cioè di spostare il punto di applicazione dell'azione dalle nazioni all'Europa.

* * *

La prima cosa da fare è analizzare freddamente la situazione nei suoi aspetti cruciali. In primo luogo, quello mondiale. In secondo luogo, quello interno, cioè il punto nel quale i problemi nazionali e i problemi europei si incrociano. Se l'Europa fosse già uno Stato nella pienezza delle sue funzioni, ciò sarebbe più semplice. Si tratterebbe di analizzare la politica estera e la politica interna dell'Europa. Bisogna tuttavia evocare questo paragone, anche se non disponiamo ancora di un'Europa efficiente, e anche se la vita politica quotidiana tende ad abbassare la nostra prospettiva sino al livello nazionale, perché abbiamo bisogno di una prospettiva europea.

Il fatto nuovo, sul piano mondiale, è la crisi della distensione. Questo fatto nuovo è la conseguenza prevedibile, ma di fatto non prevista dai più, dell'aggravamento della crisi del mondo bipolare e del difficile avvento di un mondo multipolare. In linea generale va pur detto, a critica dei primi commenti degli osservatori e di

molti dirigenti politici nazionali, che era del tutto ingenuo pensare che il mondo bipolare fosse eterno, o che la nascita del mondo multipolare avrebbe lasciato tutto come prima. In realtà, una cosa è evidente: tutte le posizioni di potere compatibili con il vecchio assetto del mondo, ma incompatibili con il nuovo assetto del mondo, sono destinate a cadere. È questa una indicazione dinamica, non statica, perché, entro certi limiti, i poteri possono, proprio perché siamo in una fase fluida della politica mondiale, mutare la loro posizione nei rapporti internazionali, e passare così da situazioni compatibili a situazioni incompatibili e viceversa. Va anche detto che, quale che sia l'abilità o l'inabilità dei dirigenti nord-americani, la guerra tra la Cina e il Vietnam non dipende affatto dal modo con il quale sarebbe stata giocata la « carta cinese ». La Cina non è una carta del gioco americano. La Cina è un grande paese che ha trovato un assetto interno, ed ha stabilito una direzione di marcia che corrisponde ai suoi bisogni: quella delle *quattro modernizzazioni*. È su questa via che essa incontra degli ostacoli e cerca di smuoverli, fatto che mette in questione l'equilibrio mondiale, cioè la politica di tutti i paesi, e non dei soli U.S.A. concepiti come un demiurgo.

In questa situazione il problema nuovo è come giungere ad una nuova fase della distensione. Va dunque ricordato, innanzi tutto, che sinora la distensione è stata in modo eminente un auto-controllo concordato degli U.S.A. e dell'U.R.S.S. Il potere attivo di decisione a livello internazionale apparteneva, nel mondo bipolare, agli U.S.A. e all'U.R.S.S. La distensione era il loro affare. Ma, in senso più profondo, era l'affare di tutti. Con la fine della guerra fredda, che segnò l'inizio della crisi, e non il successo, del sistema bipolare (di per sé il meno fluido che esista, e proprio per questo il meno duraturo); e con la minore tensione, i cambiamenti prima impensabili divennero possibili. Questo è il punto da sottolineare, perché la vera legge della distensione non sta nel fatto che la conducano due o più grandi potenze, ma nel cambiamento. Se il cambiamento non è gravemente ostacolato, tutto ciò che incessantemente nasce di nuovo nel mondo, come tutto ciò che incessantemente si trasforma, ha la possibilità di affermarsi pacificamente. Se invece il cambiamento non è possibile con mezzi normali, si fa strada la necessità di ottenerlo con mezzi forti; e tutto ciò è inevitabile perché nessuna grande potenza può decretare l'arresto della vita. Ciò equivale a dire che se ci si oppone al cambiamento ragionevole, e si punta ottusamente sullo *statu quo*, si mette in crisi la distensione. Ed è proprio questo ciò che è avvenuto: ci sono ormai grandi difficoltà per il cambiamento nei punti più importanti dell'equilibrio mondiale.

Il problema va bene precisato. L'alternativa non è, in assoluto, tra la guerra e la pace vera e propria (possibile solo con la federazione mondiale, il disarmo di tutte le nazioni e la protezione giuridica della loro indipendenza); e nemmeno — come pensano i *profeti disarmati*, cioè i deboli — tra il negoziato senza confronto di forza e il confronto di forza, ma tra il confronto di forza con molti rischi, o pochi rischi, di giungere all'uso delle armi. In sostanza la distensione coincide con un equilibrio mondiale nel quale sia minimo il rischio per i cambiamenti, massima la sicurezza per tutti gli Stati, basso il bisogno di armi, abbastanza fluido il confronto di forza, la competizione, e quindi maggiore la possibilità di realizzare i cambiamenti — che per definizione mutano i rapporti di forza — con i soli mezzi della condotta politica, economica e sociale. Questa possibilità, negli ultimi anni, è costantemente calata. I cambiamenti sono sempre più cruenti.

Ciò dipende dal fatto che, tra le nuove posizioni mondiali che emergono, due, quella della Cina e in profilo quella della Comunità europea, sono incompatibili con un sistema bipolare perché, nella misura in cui si sviluppano — come è normale e come alla lunga nessuno potrebbe impedire — e acquistano pertanto piena capacità di azione e di influenza, la Cina e la Comunità europea sono, per la forza stessa delle cose, due poli della bilancia mondiale del potere esattamente come gli U.S.A. e l'U.R.S.S. Questa osservazione basta per stabilire che non si può nel contempo difendere la distensione e cercare di puntellare il vecchio equilibrio bipolare. E basta anche per stabilire che la politica degli U.S.A. è positiva mentre quella dell'U.R.S.S. è negativa, cioè in ritardo sulle cose. Gli U.S.A. hanno ammesso di aver compiuto un grave errore con la guerra nel Sud Est asiatico, ammissione che comporta una forte autolimitazione per il futuro circa interventi armati. D'altra parte, essi hanno riconosciuto la tendenza verso il multipolarismo, e sono di nuovo favorevoli all'unità europea, cioè disposti a passare dallo *status* della *leadership* a quello della *equal partnership* con l'Europa, che assumerebbe così la posizione di polo dell'equilibrio mondiale. Ma non si può dire altrettanto dell'U.R.S.S., che è ben lontana dal pensare alla Cina come a un *equal partner*, e cerca di impedire, invece di facilitare, il suo accesso alla posizione mondiale che le compete.

A partire da questo rifiuto si crea una catena di rigidità perché in questo modo non si persegue solo il disegno — obiettivamente insensato — di arrestare lo sviluppo economico e militare della Cina, ma si è costretti ad ostacolare ogni cambiamento che favorisca la Cina, e a promuovere, anche *manu militari*, ogni cambiamento che la ostacoli. Che ciò sia incompatibile con la disten-

sione lo si constata anche sul piano delle regole del gioco, che vedono ormai una limitazione dell'intervento militare da parte degli U.S.A. e una estensione di questi interventi da parte dell'U.R.S.S., che si vale ormai addirittura di due Stati, Cuba e il Vietnam, per condurre in Africa e in Asia guerre limitate. È evidente che se le regole del gioco non sono le stesse per tutti, ed in particolare per le grandi potenze, la distensione è in pericolo. Ed è evidente che bisogna arrivare ad un codice della distensione che non diminuisca il ruolo dei paesi non allineati e che non limiti gravemente l'indipendenza e il libero sviluppo dei paesi del Terzo mondo.

Ma ciò che conta ora, in particolare per gli europei, è accertare quale potrebbe essere il contributo dell'Europa alla creazione di una nuova fase della distensione internazionale. Mi limito, a questo riguardo, ad alcuni rilievi sommari. Il primo è che solo l'Europa, per la sua posizione geografica, potrebbe dare garanzie molto serie tanto all'U.R.S.S. quanto alla Cina. L'U.R.S.S. è stretta tra l'Europa e la Cina. Ciò che oggi si tenta di fare in Europa nella direzione di una diminuzione degli armamenti di ogni tipo, sia sul versante occidentale sia su quello orientale, potrebbe essere di generale vantaggio qualora fosse concordato con analoghi alleggerimenti sulla frontiera U.R.S.S.-Cina. La triangolazione Europa-U.R.S.S.-Cina, nel quadro della permanenza dell'Europa nell'Alleanza atlantica, potrebbe rendere meno grave il contrasto Cina-U.R.S.S. Il secondo rilievo è che in questo contesto sarebbero più facili gli scambi economici che rappresentano un bisogno primario tanto per la Cina quanto per l'U.R.S.S. Il terzo rilievo è che l'interdipendenza economica tra il Terzo mondo, come produttore di materie prime ma anche come depositario di una grande domanda economica e sociale latente, e l'Europa, come economia aperta e bisognosa di trovare nuovi stimoli per una nuova fase di sviluppo, costituisce forse il mezzo più potente per spostare il baricentro della problematica dell'indipendenza dei paesi del Terzo mondo dal terreno militare — al quale sono costretti dall'equilibrio bipolare — a quello dello sviluppo economico e sociale.

È evidente tuttavia che l'Europa potrà svolgere questo ruolo solo se saprà agire come una unità. Ma non potrà svolgerlo, e nemmeno concepirlo, se resterà divisa perché in questo caso gli Stati europei, come tutti i deboli votati alla loro rovina, si arrocceranno sulla difesa dello *statu quo*, e saranno travolti dal nuovo equilibrio mondiale in formazione. L'alternativa è davvero drammatica. Senza un rapporto positivo con il Terzo mondo, senza la distensione internazionale, e in un mondo dove sarebbe la forza

militare a dettare legge, l'Europa può perdere persino la base stessa della sua vita civile.

* * *

L'Europa non è ancora abbastanza solidale per affrontare in modo unitario i maggiori problemi internazionali. Ma sul piano interno la Comunità si trova di fronte a tre problemi la cui soluzione positiva (vantaggiosa per la generalità dei cittadini, per i disoccupati e le regioni deboli) comporterebbe *ipso facto* un rafforzamento sufficiente della sua capacità d'azione in tempo utile, cioè prima che il nuovo equilibrio mondiale si sia formato contro e senza l'Europa. Mi spiego meglio. Questi tre problemi (o gruppi di problemi) presentano le seguenti caratteristiche: a) sono sul tappeto e non possono essere elusi, b) la loro soluzione positiva si trova sul terreno europeo ed è tale da comportare, *ipso facto*, una evoluzione federale della Comunità, c) la loro soluzione negativa si trova sul piano nazionale ed è tale da comportare, *ipso facto*, una ulteriore involuzione confederale della Comunità con l'aumento delle divergenze tra i paesi membri e la minaccia del fallimento del tentativo di unire l'Europa. Va ancora detto che questi problemi non sono isolabili. La soluzione nazionale di uno solo fra essi provocherebbe infatti necessariamente la soluzione nazionale degli altri due; e, inversamente, la soluzione europea di uno fra essi faciliterebbe, ma anche esigerebbe la soluzione europea di quelli restanti. Si può dunque dire che l'Europa si trova di nuovo, come già nel 1950-51 e nel 1955-57, di fronte ad un bivio. È molto probabile, d'altra parte, che questa volta tanto la via europea che quella nazionale siano ormai senza ritorno; cioè, almeno per un ciclo storico, definitive.

Allo stato dei fatti i problemi di cui parlo si presentano nella forma dello S.M.E., in quella dei contrasti circa la politica agricola e regionale (che sollevano l'intero problema delle politiche comuni) e in quella risultante sia dal conflitto per i poteri di bilancio tra il Parlamento e il Consiglio, sia dal mandato affidato a tre saggi circa il funzionamento dell'esecutivo della Comunità nella prospettiva dell'allargamento. In questa forma questi problemi non rivelano ancora tuttavia la loro vera natura, perché il loro esame non è ancora giunto, né per ognuno di essi, né per il loro insieme, al cuore della questione. Vediamoli dunque ad uno ad uno.

Lo S.M.E. — Va detto con chiarezza che l'obiettivo della stabilità monetaria europea non può essere raggiunto in modo equo e duraturo senza una moneta europea vera e propria, e senza i poteri connessi. Fino a che questo stadio di sviluppo non sia acqui-

sito, la stabilità monetaria, ammesso che sia possibile, si identifica comunque con una politica europea appoggiata su una somma di discipline nazionali. Che cosa ciò comporti l'hanno già detto i fatti. Appena dopo la decisione di avviare lo S.M.E., il governo francese ha giudicato contrario agli interessi francesi un impegno troppo vago circa l'eliminazione dei montanti compensativi. A sua volta il governo tedesco ha ritenuto contraria agli interessi tedeschi una loro eliminazione troppo rapida. Il risultato è stato che lo S.M.E., presentato come la soluzione del problema monetario europeo, è rimasto fermo, anche se probabilmente la maggioranza dei francesi e la maggioranza dei tedeschi sono ed erano favorevoli allo S.M.E., fatto che basta per mostrare che i meccanismi intergovernativi, cioè confederali, invocati per la difesa degli interessi nazionali, difendono invece interessi corporativi e di potere contro il vero interesse nazionale. In ogni caso è certo che in futuro, specie per quanto riguarda le materie prime, la disoccupazione, la riconversione industriale, la bilancia dei pagamenti ecc., si presenteranno dei casi ben più gravi di quello dei montanti compensativi. Ed è certo che in ognuno di questi casi la pressione corporativa per anteporre i cosiddetti interessi nazionali all'interesse europeo sarebbe irresistibile, e farebbe saltare il sistema, se esso fosse ancora basato su semplici legami tra nove monete nazionali autonome e non su una moneta comune europea.

Lo S.M.E. è una sfida, e per sé stesso solo un punto di partenza. È necessario, perché bisogna invertire la tendenza in atto verso la disgregazione del Mercato comune. È possibile, perché i capi di governo più illuminati si sono resi conto che siamo ormai di fronte al rischio del fallimento dell'unificazione dell'Europa occidentale. Bisogna però tener presente che con lo S.M.E. si può avviare un processo ma non portarlo a termine. Con la stessa certezza con la quale si dice che due e due fanno quattro si può dire che lo S.M.E. avrà successo se, e solo se, si punta sin da ora verso la moneta europea. La moneta, la politica monetaria e l'indirizzo generale della politica economica fanno un blocco, e quindi il tentativo di rompere questo blocco a livello nazionale può riuscire solo a patto di avere la volontà e la capacità di ricostruirlo a livello europeo.

Il dibattito sulla politica agricola, su quella regionale e sulle politiche comuni. — Va detto con chiarezza che questi obiettivi, qualunque sia la forma con la quale si cerca di perseguirli, sono perseguibili solo a patto di disporre dei mezzi indispensabili, che consistono in una spesa pubblica europea adeguata. Fino a che non diventa anche un dibattito sulla spesa pubblica europea, il dibattito sulle politiche comuni è un vuoto esercizio retorico, uno dei

tanti esempi di politica ridotta a fraseologia. Ma ciò non può durare all'infinito. Le politiche comuni non sono una cosa che si può fare o non fare, a piacimento; o che si può procrastinare quanto si voglia. Il problema delle politiche comuni è posto dai fatti, cioè dallo stadio di sviluppo dell'integrazione economica; e l'alternativa è chiara: o il successo delle politiche comuni, o, entro un termine di tempo che si avvicina sempre di più, con il loro insuccesso, il fallimento stesso dell'unione doganale e di quella agricola. E anche a questo riguardo la vera scelta sta fra il perseguire fini europei con mezzi europei o l'ostinazione cieca e rovinosa del tentativo di perseguire fini europei con mezzi nazionali. Il mezzo adeguato, d'altra parte, è uno (la spesa pubblica europea); ed è per questo che le politiche comuni, nel loro fondamento, costituiscono un solo problema.

Conflitto tra Parlamento e Consiglio e capacità d'azione della Comunità. — Va detto con chiarezza che questi problemi si riducono ad uno, che è il problema costituzionale del governo europeo. In linea di fatto si deve tener presente che se l'attuale Parlamento, pur non essendo eletto direttamente, ha saputo battersi per i poteri di bilancio nei confronti del Consiglio, il Parlamento eletto direttamente saprà e potrà battersi per avocare a sé stesso il compito che il Consiglio europeo ha affidato ai tre saggi. Non ha nessun senso eleggere direttamente il Parlamento europeo e considerare che tre persone non elette dal popolo — quali che siano la loro esperienza e la loro capacità — possano e debbano occuparsi del problema della funzionalità dell'esecutivo. È evidente che questo compito spetta ai legittimi rappresentanti degli Europei. In ogni altro caso, si violerebbero i principi più elementari della democrazia. E ciò mostra che l'evoluzione della Comunità è già entrata nella fase costituzionale, che avrà tuttavia il carattere di un processo costituzionale (ho proposto il termine *gradualismo costituzionale*) piuttosto che quello di un atto costituzionale compiuto in una sola volta da una Assemblea eletta per questo scopo, perché la costruzione dello Stato europeo è un fatto storicamente nuovo rispetto alle operazioni costituzionali del passato. Si può nascondere con teorie complicate e artificiose questa realtà, ma i fatti la imporranno; e circa i fatti si può prevedere sin da ora che la prima partita costituzionale, che si è già aperta e che si gioca per ora in diverse sedi e con episodi ancora slegati, si potrà chiudere solo con la formazione di un governo europeo o con la degradazione definitiva della Comunità.

La paura delle idee (alleata con le teorie artificiose che mascherano i fatti invece di descriverli) e il rifiuto di chiamare le cose con il loro nome (che arriva ad effetti comici quando si tratta di

federalismo e di confederalismo), nella misura in cui privano la azione umana della sua vera risorsa, la conoscenza, e la riducono ad un procedere a tentoni come se si fosse al buio, costituiscono ormai l'ostacolo più grave sulla via dell'unità europea. È giunta pertanto l'ora di fare chiarezza sulla natura istituzionale della Comunità, e di far osservare che essa non è affatto riducibile allo schema della confederazione. La prova sta nel fatto che la Comunità viene giudicata, sotto il profilo giuridico, come una innovazione (e non come un caso confederale). Orbene, gli elementi che la caratterizzano come una innovazione sono proprio i suoi *germi di federalismo*, che possono tuttavia essere riconosciuti solo se si prende in considerazione il carattere dinamico e non statico della Comunità, cioè il fatto che essa si colloca in un processo di integrazione destinato a perfezionare le sue istituzioni (chi nega questo fatto non tiene nessun conto delle opinioni di Jean Monnet e di Schuman che presentarono le istituzioni comunitarie come *les premières assises concrètes d'une fédération européenne*).

Ciò vale, a maggior ragione, per la questione della natura della Comunità dopo il riconoscimento del diritto di voto europeo dei cittadini. Nel dibattito politico, e persino in quello culturale, anche in questa ipotesi la Comunità viene giudicata come una confederazione, e come una confederazione non ancora pienamente realizzata (questa è, ad esempio, l'opinione di Maurice Duverger. Vedi l'articolo dal titolo «Le présidium de la Communauté», su *Le Monde* del 7 dicembre 1978). Tuttavia è veramente difficile attribuire il carattere della confederazione ad una associazione di Stati nella quale si vota non solo per gli Stati membri ma anche per l'associazione in quanto tale. Storicamente parlando, il voto per l'insieme rappresenta proprio il punto di passaggio dalle esperienze confederali alla prima esperienza federale, quella nordamericana. È dunque lecito affermare che la Comunità ha terminato il suo ciclo «funzionale» nel quale gli elementi federalistici erano presenti solo in germe, e sta effettivamente iniziando un nuovo ciclo: quello del gradualismo costituzionale di carattere federale. Dunque non è forse lontano per gli europei un giorno come quello del 4 luglio 1788 per i nordamericani. In quel giorno, nel corteo che festeggiava la ratifica della costituzione federale, c'erano dei carri allegorici. Uno rappresentava una nave che salpava, la nave *Constitution*, l'altro una nave che affondava. Questa nave si chiamava *Confederacy*, ed era comandata dal capitano *Imbecility*.

Mi sono soffermato su questi tre problemi perché essi pongono in modo nuovo il problema delle istituzioni europee. A mio parere vale infatti, a questo riguardo, quanto segue. Lo S.M.E., la riduzione dell'inflazione e la ripresa degli investimenti in tutti i paesi

della Comunità vanno insieme; e la moneta europea costituisce la verità sullo S.M.E. Le politiche comuni, e i problemi dell'occupazione, della riconversione industriale e dell'equilibrio regionale vanno insieme; e una spesa pubblica europea di dimensione adeguata costituisce la verità sulle politiche comuni. Allo stesso modo, e proprio per questi collegamenti obiettivi, la capacità d'azione nazionale e quella europea vanno insieme; e il governo europeo costituisce la verità per quanto riguarda la capacità d'azione europea. Non ci sono più tre teatri di operazione distinti: uno per la politica economica nazionale, uno per la politica europea, uno per la costruzione dell'Europa. C'è un solo teatro di operazioni perché ormai una buona politica nazionale, una seria politica europea e una Comunità realmente funzionante non sono più obiettivi perseguibili separatamente. E va aggiunto che al di fuori di questo teatro di operazioni si può andare solo alla deriva nel mare tempestoso del nuovo equilibrio mondiale in formazione, come capita già all'Italia, e come capiterebbe in un futuro non lontano a tutti gli Stati europei.

* * *

A questo punto dell'esame si pongono due domande. La Comunità europea, e in particolare il suo organo democratico, il Parlamento, hanno poteri sufficienti per consentire di affrontare questi problemi? E, seconda domanda, c'è, o è pensabile che si formi, e che divenga maggioritario, uno schieramento europeo di forze disposte a battersi?

Con le considerazioni sulla natura della Comunità ho già risposto in parte alla prima domanda. Ma vorrei ancora osservare, per controbattere teorie errate o false che si convertono automaticamente in disfattismo europeo, che è assurdo valutare i poteri del Parlamento europeo con criteri costituzionali che sono stati abbandonati da tempo quando si tratta dei poteri (i poteri effettivi, non quelli sulla carta) dei Parlamenti degli Stati così come sono attualmente. Il potere fondamentale di un Parlamento moderno sta nel fatto che costituisce un anello indispensabile della catena *elettorato, rappresentanza, governo*. Quando un Parlamento assolve questa funzione, affida la scelta dell'indirizzo del governo al popolo; e non c'è, al mondo, una forma più efficace di potere. Orbene, il Parlamento europeo dispone in misura sufficiente di questo potere, in specie per quanto riguarda le questioni economiche, e perciò anche quelle monetarie in caso di sviluppo positivo dello S.M.E.

A questo riguardo, sono decisive due condizioni: a) che il Par-

lamento possa discutere qualunque cosa, come e quando vuole, e prendere posizione (sotto questo aspetto è vero quanto osserva Robert Jackson, e cioè che il Parlamento europeo « *is master in its own house to a far greater extent than is the legislature in the Westminster model of government — in which the theoretical dominance of the legislative over the executive power has led to the practical dominance of the latter over the former* »), b) che esistano mezzi, giuridici e di fatto, che legano l'esecutivo al Parlamento, e consentono pertanto al Parlamento di bloccare l'esecutivo se esso non rispetta la volontà del Parlamento, e perciò quella del popolo. Il Parlamento europeo ha questi poteri (mozione di censura rispetto alla Commissione, competenze di bilancio, libertà di prendere posizione); e il fatto che l'esecutivo europeo sia bicefalo (Commissione e Consiglio), complica, ma non altera, questo stato di cose. Anche per il Consiglio non sarà facile — a differenza di oggi — prendere decisioni per le quali sarebbe condannato dalla rappresentanza europea, e quindi dal moto congiunto della opinione pubblica europea e degli interessi europei.

Va ancora osservato che su questa base il Parlamento europeo ha non solo la possibilità di controllare, soprattutto politicamente, la condotta dell'esecutivo, ma anche quella di agire per allargare i suoi poteri. Ci sono due vie. La prima è quella della estensione di fatto. È più ampia di quanto non si pensa di solito. Ad esempio i poteri di bilancio del Parlamento europeo sono stati allargati con una dichiarazione congiunta dello stesso Parlamento, della Commissione e del Consiglio che è solo un *gentlemen's agreement*. D'altra parte, a questo riguardo, Vredeling ricorda che « *il y a une centaine d'années, le Parlement néerlandais contribuait de manière décisive à la suppression du travail des enfants — et ce alors qu'il n'avait encore guère de pouvoir en la matière. Comment s'y est-il pris? En révélant, par le truchement d'une enquête parlementaire publique, les conditions misérables dans les quelles les enfants devaient vivre et travailler. Ces enquêtes ont permis de faire connaître une réalité que la société ne pouvait et ne voulait supporter et qu'elle a donc dû changer* » (« L'Europa dell'opinione », n. 29, dicembre 1978). La seconda via è quella dell'estensione che comporta una revisione dei trattati. In questo caso i Parlamenti nazionali hanno un potere di veto. Ma va tenuto presente che anche questo potere di veto ha la sua sede effettiva nei partiti, che non saranno certo, dopo la prima elezione europea e in vista della seconda, nella stessa situazione di oggi. In ogni caso, a questo riguardo, come, del resto, in linea generale, sarà decisiva la formazione globale di uno schieramento europeo di forze in

seno al Parlamento europeo, e, alla base, in seno allo stesso popolo europeo.

Queste due forme di estensione dei poteri si manifesteranno in due diversi settori: quello dei rapporti Parlamento-Commissione, e quello dei rapporti Parlamento-Consiglio europeo. Per il primo settore vale la considerazione che gli interessi del Parlamento europeo e quelli della Commissione sono convergenti. È nel secondo settore che si manifesteranno le tensioni. Ma va ricordato che il Consiglio europeo ha già fatto la concessione essenziale: quella del diritto di voto europeo. E va tenuto presente che quando la Comunità avrà una moneta, si porrà il problema di riunire nelle sue stesse mani la borsa e la spada per assicurare la difesa dell'Europa e delle sue nazioni nel nuovo equilibrio mondiale in formazione. Proprio a causa di ciò la costruzione dell'Europa potrà, e dovrebbe, essere accelerata al massimo.

* * *

L'evoluzione dei fatti ha portato l'integrazione europea sino ad un punto nel quale, se ci si batte per il progresso civile, economico e sociale dei nostri paesi ci si batte nel contempo per una politica europea efficace e per la federazione europea. La Comunità, e in particolare il Parlamento europeo, dispongono già di poteri sufficienti per questa lotta. La questione decisiva è dunque quella dello schieramento di forze che può condurre questa lotta. Questo schieramento esiste. Esso ha alla sua ala destra coloro che sono favorevoli alla estensione dei poteri del Parlamento, e, alla sua ala sinistra, coloro che hanno una chiara posizione costituzionale e federale.

Circa la consistenza e la crescita di questo schieramento europeo di forze, vorrei ricordare in primo luogo, e in particolare per quanto riguarda l'evoluzione dei singoli parlamentari, una opinione di Robert Jackson: « *However minimalist the philosophy of many of those elected to the European Parliament they will probably find themselves impelled the other way by the logic of the position in which they will find themselves: they will be able to do their jobs properly only by making the Community work more effectively* » (R. Jackson, *The Powers of the European Parliament*, The Eastern Press Ltd, Londra s.d.). E vorrei, in secondo luogo, e per quanto riguarda in generale l'evoluzione dei partiti, osservare che a grado a grado che i fatti mostreranno quale sia la connessione tra i problemi che ho esaminato e il progresso civile, economico e sociale dei nostri paesi; e a grado a grado che la Comunità otterrà risultati sempre più concreti in questo campo,

verrà in gran parte a cadere l'ostacolo che oggi impedisce ancora allo schieramento europeo di forze di manifestarsi compiutamente. Questo ostacolo è la priorità assoluta ancora accordata da alcuni partiti (in contrasto con altri partiti della stessa famiglia politica), e da alcune correnti, agli obiettivi nazionali (che di fatto si riducono sempre agli obiettivi di interessi settoriali).

Eguale rilievo avrà anche il progresso, alla lunga inevitabile, ma che si tratta di accelerare, verso veri e propri partiti europei, cioè con veri congressi europei per scegliere i dirigenti europei e la politica europea a livello europeo. Va anche detto che fino a che questo processo non sia giunto al suo termine, i parlamentari europei avranno una libertà d'azione maggiore di quella dei parlamentari nazionali, e potranno perciò agire efficacemente anche a titolo individuale sia per il rafforzamento della Comunità, sia per la trasformazione europea dei partiti.

Le leve che si possono usare per rafforzare lo schieramento europeo delle forze sono dunque tre: a) la propaganda per la moneta europea, per una spesa pubblica europea adeguata e per il governo europeo, b) l'azione, già proposta nel nostro Comitato federale dal sig. Dumont du Voitel, per stabilire un contatto costante tra i deputati europei, i loro elettori e i gruppi sociali interessati all'azione del Parlamento europeo, c) l'azione per ottenere una trasformazione europea dei partiti. Io credo di conseguenza che noi dovremmo adattare le azioni delle nostre sezioni nazionali, e dell'U.E.F. nel suo insieme, a questi obiettivi. La mia convinzione è che il Parlamento europeo ha finalmente la possibilità di ottenere grandi risultati; e che li otterrà tanto più facilmente quanto più sarà profondo il legame che si creerà tra i partiti in Parlamento e il popolo europeo. La mia convinzione è che l'U.E.F. può dare un contributo serio per accelerare al massimo la creazione di questo legame. *

* Nella sua replica Albertini ha osservato che anche sul tema dei partiti ci vuole chiarezza. Non ha senso pronunciarsi per il trasferimento di poteri dalle nazioni all'Europa, e rifiutare questo trasferimento di poteri (dai congressi nazionali a quello europeo) quando si tratta del proprio partito. D'altra parte, è evidente che nessuno Stato federale potrebbe vivere se dovesse appoggiarsi su un sistema di partiti confederali. Sotto questo aspetto, si può dire che l'Europa resterà confederale fino a che saranno confederali i partiti, e diventerà federale quando saranno federali i partiti. In pratica, le cose presentano una certa fluidità. Le prime elezioni europee saranno influenzate ancora dagli orientamenti nazionali. Ma il Parlamento europeo sarà, per la forza stessa delle cose, molto europeo, il che vuol dire che saranno abbastanza europei i partiti nel Parlamento europeo, e vuol anche dire che come primo grado di formazione europea dei partiti noi avremo dei « partiti parlamentari » europei relativamente distinti sia dai partiti nazionali, sia dalle confederazioni europee di partiti nazionali.

LA MOZIONE DEL COMITATO FEDERALE

Il Comitato federale dell'U.E.F., nella sua riunione del 10-11 marzo 1979, presa conoscenza del rapporto del Presidente Mario Albertini, lo ha approvato e raccomanda a tutte le sezioni dell'U.E.F. ai vari livelli di prenderlo come base per il dibattito interno e per l'azione futura.

Il Comitato federale dell'U.E.F. sottolinea in particolare i seguenti punti:

— l'influenza dell'evoluzione dell'equilibrio internazionale sulla realtà europea;

— il superamento della bipolarità tra gli Stati Uniti d'America e l'Unione Sovietica e la nascita di un sistema mondiale multipolare, che pongono l'Europa di fronte ad una sfida decisiva;

— la conseguente necessità della trasformazione della struttura istituzionale della Comunità in un'Unione politica. I problemi che si pongono a questo riguardo sono quattro:

a) creazione di una moneta europea;

b) rafforzamento del bilancio comunitario per far fronte al continuo aumento dei compiti di carattere sovranazionale;

c) soluzione del conflitto tra Parlamento europeo e Consiglio dei Ministri della C.E.E., attraverso l'ulteriore rafforzamento dei fondamenti costituzionali della Comunità;

d) identificazione del cittadino con il sistema politico e sociale, non solo a livello nazionale, ma anche a quello europeo.

Il Comitato federale fa pertanto proprie le conclusioni riguardanti l'azione che Mario Albertini ha tratto da questa analisi della situazione, e cioè:

a) la necessità di intensificare la propaganda per la moneta europea, per un bilancio comunitario adeguato alla situazione, per la creazione di un governo europeo;

b) la conclusione di un accordo tra i parlamentari europei e le forze federaliste con lo scopo di aumentare la risonanza dell'azione del Parlamento europeo;

c) l'impegno per la costituzione di veri partiti politici europei.

In questa prospettiva, l'U.E.F. progetta, per la sua azione futura, le seguenti misure:

a) l'invio di un questionario ai candidati per conoscere la loro posizione nei confronti delle rivendicazioni dell'U.E.F. e la pubblicizzazione dei risultati;

b) una manifestazione durante la seduta inaugurale del Par-

lamento europeo direttamente eletto, il 17 luglio, a Strasburgo;

c) l'instaurazione di un dialogo permanente tra i deputati e i federalisti e le forze sociali ad essi legate;

d) l'intensificazione della discussione su una partecipazione più stretta delle forze politiche e sociali dei paesi democratici che non sono ancora membri della Comunità europea.

I documenti

LA DISOCCUPAZIONE GIOVANILE NELLA C.E.E.: PROBLEMI E SOLUZIONI NELLA PROSPETTIVA DEL RILANCIO DELL'UNIONE MONETARIA EUROPEA *

Le radici internazionali del fenomeno della disoccupazione giovanile.

Scopo di questo documento introduttivo del Convegno giovanile di Torino, è quello di fissare alcuni punti di riferimento, internazionali ed europei, del problema, e di indicare i mezzi per risolverlo. Per ciò cercheremo di inquadrare il problema della disoccupazione giovanile in uno schema interpretativo della crisi, il cui obiettivo è quello di mostrare come, se è vero che la dimensione del problema è mondiale (vedere Tabella 1), è altrettanto vero che la sua soluzione può essere avviata in Europa. E, inoltre, come il ritardare l'avvio della soluzione europea contribuisce ad aggravare la crisi mondiale.

A nostro avviso i fenomeni di portata mondiale, che stanno alla base della disoccupazione giovanile nei paesi occidentali, sono fondamentalmente due: l'aumento della popolazione attiva e la crisi economica mondiale. Per quanto riguarda l'aumento della popolazione attiva, occorre osservare che alla fine degli anni '60, per effetto dell'evoluzione demografica avutasi nel secondo dopoguerra, si è assistito all'ingresso nel mercato del lavoro di un maggior numero di persone, il che ha comportato un aumento della quota di giovani lavoratori nella popolazione attiva totale. A

(*) Documento presentato da Franco Spoltore in occasione del Convegno giovanile di Torino del 16-17 marzo 1979.

TABELLA 1.
LA DISOCCUPAZIONE NEL MONDO
(come percentuale della forza lavoro complessiva)

Anno	Italia	Regno Unito	Germania	Francia	U.S.A.	Giappone
1970	3,4	3,1	0,6	2,5	4,8	1,1
1971	3,4	3,8	0,8	2,9	5,7	1,2
1972	3,9	4,1	0,8	2,9	5,4	1,4
1973	3,7	2,8	0,9	2,6	4,7	1,3
1974	3,1	2,9	1,5	2,7	5,4	1,4
1975	6,4	5,1	3,6	4,1	8,3	2,0
1976	6,1	6,4	3,6	4,6	7,5	2,1
1977	7,2	6,9	3,6	5,2	6,9	2,1

tale aumento ha contribuito anche il maggiore tasso di ingresso delle donne nel mondo del lavoro. Infine, se si considera che il movimento sindacale ha ormai acquisito un potere contrattuale tale da riuscire a limitare i licenziamenti, si comprende come la disoccupazione, anziché essere alimentata dalla perdita del posto di lavoro nei momenti di crisi, si manifesti principalmente sul versante delle mancate assunzioni (e quindi soprattutto di mancate assunzioni di giovani). A titolo d'esempio, secondo i dati forniti nelle note introduttive al rapporto annuale del G.A.T.T. (1977), nel 1976 in Italia il tasso di disoccupazione per i giovani tra i 15 e i 24 anni era di circa nove volte più elevato di quello dei giovani con più di 24 anni (negli altri paesi industrializzati la proporzione era di due o tre a uno).

Una spiegazione della crisi dell'economia mondiale è data invece dalla riduzione del commercio internazionale. Tra il 1973 e il 1976, le esportazioni mondiali sono cresciute in media di circa il 4% l'anno contro l'8,5% del decennio precedente. Ciò ha avuto un riscontro anche sul commercio fra le più importanti aree economiche mondiali.

A commento di questi due dati generali, possiamo fare due osservazioni. La prima è che gli effetti del fenomeno della crescita demografica possono essere considerati limitati nel tempo, poiché, per quanto riguarda i paesi industrializzati, nel lungo periodo,

è ormai accertato (rapporto G.A.T.T.) che il ritmo di crescita della popolazione totale e della popolazione attiva totale tende a diminuire anziché ad aumentare. La seconda osservazione riguarda l'evoluzione del commercio internazionale, e consiste nel riconoscere che non si può comprendere la crisi del commercio internazionale senza prendere in considerazione l'assetto politico internazionale e l'evoluzione dei rapporti di forza fra Stati.

La crisi del mondo bipolare e della distensione.

L'espansione del commercio internazionale nel secondo dopoguerra è stata il frutto della convergenza fra la politica di libero scambio adottata dagli U.S.A. nella propria sfera di influenza, e l'egemonia del dollaro sulle altre monete. È in questo quadro che gli U.S.A. aiutano l'Europa a rimettere in sesto le economie nazionali devastate dalla guerra, con il piano Marshall, ed è questo il clima che favorisce la nascita del Mercato comune europeo il quale, ponendo le premesse per una progressiva liberalizzazione degli scambi in Europa sotto la protezione del dollaro e della potenza statunitense, oltre a dare un impulso decisivo allo sviluppo e al benessere dei paesi europei, si rivelerà il centro di propulsione del commercio internazionale.

Basti osservare che, in volume, per il periodo 1958-71, le importazioni ed esportazioni intracomunitarie sono aumentate del 505% e che per lo stesso periodo le esportazioni extracomunitarie sono aumentate del 174% (1).

Nella sfera di influenza sovietica il Comecon non riuscirà ad assumere lo stesso ruolo guida del Mercato comune nel commercio internazionale, a causa della diversa scelta fatta dall'U.R.S.S. nell'ambito della propria sfera di influenza. L'U.R.S.S., a differenza degli U.S.A., entra a far parte dell'organizzazione economica dei paesi dell'Europa orientale, ostacolando l'integrazione di questi ultimi fra loro, e accentuando i vincoli bilaterali, economici e politici, fra i singoli paesi e la grande potenza.

Tuttavia, negli anni '60, mentre sul fronte occidentale la crescente potenza commerciale europea indeboliva la leadership, monetaria e politica, degli U.S.A., sul fronte orientale l'ascesa della Cina rappresentava ormai una alternativa alla leadership sovietica sul mondo socialista e un baluardo alla sua espansione in Asia. Contestate dall'interno, U.S.A. e U.R.S.S. cercarono di riaffermare il proprio ruolo egemonico sulle rispettive sfere di influenza,

(1) G. MONTANI, «L'Europa e il mondo tra libero scambio e protezionismo», *Il Federalista*, 20, p. 82 (1978).

puntando sull'attenuazione del confronto ideologico e politico-militare fra i due blocchi e quindi sul reciproco riconoscimento della legittimità dei confini acquisiti dopo la seconda guerra mondiale, avviando la politica di distensione, la quale, in quanto risultante dell'incapacità da parte delle superpotenze di garantire l'ordine mondiale, va interpretata come il manifestarsi della crisi del bipolarismo.

Va notato che, in questa fase, mentre nel campo socialista la Cina prosegue nel suo cammino verso il rafforzamento della propria autonomia e indipendenza dall'U.R.S.S., ponendo le premesse per un nuovo ordine in Asia, nel campo occidentale l'Europa non solo alimenta con la propria divisione il disordine monetario ed economico internazionale, ma costringe gli U.S.A. ad accentuare il loro impegno nella difesa dell'Europa, e a sostenere gli oneri di una politica estera che sempre più dovrebbe coinvolgere gli europei, soprattutto verso quei paesi produttori di materie prime, da cui dipende lo sviluppo dell'economia europea.

Sul piano politico l'Europa è responsabile della mancata nascita di un nuovo ordine mondiale pluripolare e del vuoto di potere venutosi a creare in aree, come il Medio Oriente e l'Africa, il cui avvenire è legato ormai, nel bene o nel male, all'avvenire dell'Europa. Sul piano monetario, il tentativo di porre ordine nell'area economica e monetaria europea, avviato con il piano Werner (1970), che aveva come obiettivo la realizzazione di una unione economica e monetaria europea, fallisce a causa del definitivo abbandono del sistema delle parità fisse, instaurato con gli accordi di Bretton Woods (luglio 1944), dopo la dichiarazione del governo americano il 15 agosto 1971 di rendere inconvertibile il dollaro.

Vale la pena soffermarsi brevemente su questi avvenimenti perché rappresentano al tempo stesso l'apertura di una nuova fase dei rapporti U.S.A.-Europa e l'accelerazione della crisi.

Gli accordi di Bretton Woods stabilivano che, accanto all'oro, potevano essere usate come mezzo di pagamento internazionale, delle valute internazionali (dollaro e sterlina). Questo significava che, per quanto riguarda il dollaro, solo dopo che il governo americano aveva deciso il tasso di cambio tra il dollaro e l'oro gli altri paesi potevano fissare il tasso di cambio tra le loro monete e il dollaro. Ma, nel momento in cui la crisi della leadership americana si rifletté anche su una minore fiducia verso il dollaro come mezzo di pagamento internazionale — crescita dell'Europa come potenza commerciale ma non come polo dell'equilibrio mondiale; guerra in Vietnam; aumento della massa di dollari in circolazione per finanziare il commercio internazionale e gli impegni militari

americani — diventò tangibile il pericolo che si preferisse convertire le riserve di dollari in oro; in pratica il pericolo di una corsa alla vendita di dollari in cambio di oro, soprattutto da parte di una grande area economica e commerciale quale l'Europa.

Di fronte a questo pericolo il governo americano decise l'inconvertibilità del dollaro in oro. Con ciò si diede via libera alla fluttuazione del dollaro e, di conseguenza, alla fluttuazione delle monete che avevano come riferimento il dollaro. Pertanto i presupposti dell'espansione del commercio internazionale — moneta unica (il dollaro), leadership americana, convergenza delle economie dei paesi europei — si trasformarono in altrettanti fattori di riduzione del commercio mondiale: disordine monetario (fluttuazione del dollaro, fluttuazione delle monete europee rispetto al dollaro, fluttuazione delle monete europee tra loro), crisi della leadership americana, divergenza delle economie europee.

Terzo mondo e rivoluzione scientifica e tecnologica.

Sulla crisi dell'ordine internazionale si sono innestati altri due fenomeni che hanno reso più evidente e drammatico il problema dell'occupazione e dell'inversione di tendenza nell'evoluzione del commercio internazionale. Questi due fenomeni sono rappresentati dall'emergere di nuove aspettative nei paesi del Terzo mondo, il cui problema all'ordine del giorno è rappresentato dall'avvio dell'industrializzazione, e dall'esigenza, ormai sentita nei paesi sviluppati, di far fronte alla rivoluzione scientifica e tecnologica e quindi all'avvio di un nuovo modello di sviluppo.

Il Terzo mondo, che ha tra le sue fila un grande paese che è riuscito a conquistarsi l'indipendenza nazionale e ad inserirsi nell'equilibrio mondiale, la Cina, e comprende la maggior parte dei paesi produttori di petrolio e di materie prime, ha preso coscienza della possibilità di compiere un salto qualitativo nello sviluppo economico — da qui la richiesta di una crescente collaborazione con i paesi sviluppati — e della limitatezza delle risorse naturali a disposizione da offrire ai paesi industrializzati, in cambio di tecnologia e di investimenti. Questo ha comportato innanzitutto un rincaro delle materie prime vendute ai paesi occidentali, e parallelamente l'affermarsi di produzioni a tecnologia matura in concorrenza con i prodotti dei paesi industrializzati. L'aumento dei costi delle materie prime e la competitività dei prodotti dei paesi in via di sviluppo, hanno inferto un altro duro colpo alle economie europea e giapponese, fortemente dipendenti da questi paesi. Ma in definitiva la prova di forza fra i paesi industrializzati, che cercano di erigere barriere doganali per proteggere le produzioni nazionali

dalla concorrenza dei paesi in via di sviluppo, e questi ultimi, che cercano di trarre il maggior vantaggio possibile dall'avere il monopolio sul mercato delle materie prime, non reca vantaggi a nessuna delle due parti. Tutto ciò, finora, ha contribuito solo a rallentare il ritmo di crescita dei paesi sviluppati, a ridurre gli spazi del commercio internazionale e ad emarginare ancora di più quei paesi che, oltre a non aver compiuto la prima industrializzazione, non sono neppure produttori di materie prime. La Tabella 2 mostra questo fatto, riportando i saldi in miliardi di dollari delle partite correnti per gruppi di paesi.

TABELLA 2.
PARTITE CORRENTI (saldi in miliardi di dollari)

	Media annua '71-'73	1974	1975	1976	1977
Paesi in via di sviluppo esportatori di petrolio	3,4	67,2	33,8	44,0	(43)
Paesi industriali	16,4	— 5,7	22,4	3,1	(1)
Paesi dell'Europa meridionale (Spagna, Grecia, Portogallo, Turchia e Jugoslavia)	0,7	— 7,1	— 7,8	— 8,5	(—9)
Altre regioni in via di sviluppo	—9,9	—28,9	—37,0	—34,0	(—34)
Paesi dell'est (salda commerciali: esportazioni f. o.b. meno importazioni f.o.b.)	—0,5	— 3,9	—10,4	— 6,9	(—5)

I paesi sviluppati, dal canto loro, non hanno risolto le contraddizioni che impediscono ancora alla rivoluzione scientifica e tecnologica di manifestarsi nel campo della produzione industriale e nell'ambito della vita degli individui. Quando si parla dell'esigenza di un nuovo modello di sviluppo, si chiede implicitamente, anche se a volte inconsapevolmente, una rivoluzione nel modo di produrre e di vivere. Quindi si chiede l'introduzione dell'automazione nella produzione e la liberazione dalla fatica umana. Questo implica un incremento nell'uso di energia — che deve sostituire il lavoro fisico — e quindi significa fare scelte energetiche a basso costo e realizzabili subito. È chiaro allora che le scelte per l'energia nucleare e per l'automazione sono legate fra loro. Al contrario

coloro i quali si oppongono a queste scelte, e difendono ad ogni costo politiche di investimenti che conservino gli attuali livelli di occupazione nel solo settore industriale, o che congelino lo sviluppo, si pongono in un quadro di riferimento che non tiene conto della realtà: lo sviluppo zero va contro le aspirazioni di emancipazione dei paesi in via di sviluppo.

Un nuovo modello di sviluppo implica trasformazioni globali. In particolare comporta trasferire individui da certe attività ad altre, creare condizioni che consentano loro di vivere in un ambiente diverso dall'attuale, tenere conto della possibilità di fruire di maggior tempo libero. Perciò il terreno sul quale si misureranno i progressi verso una maggiore compenetrazione tra l'era della rivoluzione scientifica e l'epoca di transizione che stiamo vivendo, sarà quello della rivoluzione urbanistica e territoriale. Ma è evidente che in Europa non si potrà avviare una rivoluzione di questo tipo, che richiede una programmazione europea, finché la struttura dominante è quella burocratico-accentrata su scala nazionale e regionale. Ed è altrettanto evidente che il non risolvere questo nodo costituisce ormai un collo di bottiglia per l'introduzione di nuove tecnologie produttive nei paesi europei e contribuisce all'avanzamento della degradazione ambientale. Il non aver risolto ancora il nodo del nuovo modello di sviluppo spiega la difficoltà che diplomati e laureati incontrano nel trovare lavoro: ormai la struttura produttiva non prevede una gamma di impieghi paragonabile alla gamma di studi cui ciascun individuo può accedere, mentre la struttura educativa è indirizzata ancora verso una preparazione « una tantum », settoriale e definitiva, piuttosto che verso una educazione permanente.

Alcune considerazioni generali sul problema della disoccupazione giovanile.

Da quanto abbiamo detto finora possiamo trarre una prima serie di considerazioni. La prima di queste considerazioni riguarda la constatazione che, se una delle cause della disoccupazione giovanile va ricercata nella crisi economica e nelle sue radici internazionali, allora la Comunità europea, in quanto prima potenza commerciale mondiale e in quanto area di forte instabilità politica e monetaria è il fulcro di questa crisi mondiale e qui sta il nodo da sciogliere per poter avviare la soluzione del problema della disoccupazione. La crisi del commercio internazionale, collegata alla crisi dell'equilibrio mondiale, si affronta ponendo le premesse per l'unità politica dell'Europa.

La seconda considerazione ci porta a dire che non è pensabile

una concorrenzialità tra Europa e paesi del Terzo mondo. L'Europa deve lasciare le produzioni mature ai paesi in via di sviluppo e deve favorirne l'industrializzazione. I paesi del Terzo mondo, dal canto loro, possono rappresentare un immenso serbatoio di domanda di beni e investimenti, tale da rimettere in moto l'economia occidentale senza pregiudicare il decollo dei paesi del Terzo mondo. La concorrenzialità con le produzioni avviate anche nei paesi in via di sviluppo porta ad un solo risultato: il protezionismo da parte dei paesi sviluppati nei confronti di produzioni obsolete (con la conseguente dilatazione dell'assistenzialismo verso i settori improduttivi), cui seguirebbe una contrazione del commercio internazionale e la crescita di frizioni e conflitti fra Stati. Spesso non si ammettono queste verità nascondendosi dietro il timore che si possa reintrodurre su scala europea una politica neo-colonialista e neo-liberale nei confronti dei paesi in via di sviluppo. Ma il fatto è che la dipendenza dell'Europa dai paesi Terzi rende impensabile una politica coloniale, e il commercio internazionale può riprendersi solo a patto che si attuino politiche di libero scambio e non protezionistiche. Al di fuori di questi fatti vi è la rassegnazione verso l'egemonia del dollaro sull'Europa.

La terza, ed ultima considerazione, si riferisce al problema del nuovo modello di sviluppo, che deve implicare l'automatizzazione dei processi produttivi e la salvaguardia della qualità della vita. È evidente che in questa prospettiva la disoccupazione non può essere riassorbita dal solo settore industriale. Anzi, tendenzialmente l'occupazione nel settore industriale è destinata a diminuire, come mostrano i dati relativi alla produzione e occupazione nel settore manifatturiero (variazioni percentuali annue), nella Tabella 3. Anche se i dati sono riferiti a un ciclo di pochi anni, il trend è storico.

Nel 1975 il contributo dell'industria all'occupazione totale differiva sensibilmente da una regione all'altra. Esso costituiva il 42% dell'occupazione totale nella C.E.E., il 29% negli U.S.A. e il 36% in Giappone (note introduttive al rapporto G.A.T.T. 1977).

La soluzione del problema della disoccupazione giovanile e il rilancio dell'unione economica e monetaria.

Se tutto quanto abbiamo detto è vero, occorre vedere qual è il punto strategico su cui far leva per contribuire a risolvere la crisi dell'ordine internazionale e quindi la crisi del commercio internazionale, avviando una nuova politica nei confronti del Terzo mondo e mettendo in atto uno sviluppo compatibile con le esigenze della rivoluzione scientifica e tecnologica. Per i federalisti questo punto strategico è rappresentato dalla battaglia per la realizza-

TABELLA 6.
P.I.L. PER ABITANTE AI PREZZI DI MERCATO RISPETTO ALLA MEDIA COMUNITARIA (I.S.C.E.)

Paesi	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Europa a 9	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Germania	112,5	116,0	116,6	113,6	112,9	113,6	112,4	108,5	111,8	114,6	124,4	124,3	127,6	135,5	137,5	130,9	134,8
Francia	113,7	112,5	114,4	116,9	117,3	116,5	117,4	120,1	124,1	122,2	112,8	113,0	113,9	117,1	112,2	121,4	122,4
Italia	59,6	60,5	62,7	66,1	65,5	65,2	65,8	68,7	70,5	70,5	70,2	68,9	67,0	62,7	62,3	60,0	56,9
Regno Unito	117,4	114,1	109,7	107,7	106,7	106,1	105,6	103,7	93,4	90,8	89,2	90,2	85,8	76,5	76,1	78,0	73,1

TABELLA 7.
REDDITO DA LAVORO DIPENDENTE - DATI PER DIPENDENTE

Paesi	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Europa a 9	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Germania	99,4	103,7	104,9	105,5	101,6	102,8	103,1	101,1	103,4	105,8	115,1	115,0	118,4	127,9	130,6	123,0	126,2
Francia	110,8	111,5	114,3	117,3	117,4	115,5	114,2	115,7	123,2	120,1	108,3	107,4	106,1	108,9	104,0	113,0	115,6
Italia	68,9	67,9	71,0	78,4	80,3	80,2	80,7	83,1	85,5	84,7	86,2	86,8	85,4	80,5	77,9	77,5	73,1
Regno Unito	110,3	107,1	102,9	99,4	97,5	96,2	95,4	94,1	85,0	83,8	82,7	87,7	79,7	69,7	70,8	72,3	67,2

TABELLA 8.
NUMERO DI ISCRITTI NELLE LISTE DI DISOCCUPAZIONE NEGLI STATI MEMBRI DELLA COMUNITÀ (medie annuali, in migliaia)

Anno	Belgio	Danimarca	R.F.T.	Francia	Irlanda	Italia	Lussemb.	Paesi Bassi	Regno Unito
1970	81,0	23,9	148,8	262,1	64,9	887,6	0,0	46,4	612,0
1971	84,5	28,7	185,1	338,2	62,5	1038,1	0,0	62,0	792,1
1972	105,2	28,8	246,4	383,5	72,0	1047,8	0,0	107,9	875,6
1973	111,2	17,8	273,5	393,9	66,6	1004,8	0,0	109,9	618,8
1974	124,1	47,9	582,5	497,7	70,3	997,2	0,1	134,9	614,9
1975	207,8	113,5	1074,2	839,7	98,3	1106,9	0,3	195,3	977,6
1976	266,6	118,2	1060,3	933,5	110,5	1182,6	0,5	210,9	1360,0
1977	307,6	147,0	1030,0	1071,8	109,0	1377,9	0,8	203,5	1483,6

TABELLA 9.
LA DISOCCUPAZIONE GIOVANILE NELLA COMUNITÀ

Anno	Totale dei giovani disoccupati di età inferiore ai 25 anni (in migliaia)	Percentuale dei giovani disoccupati rispetto al totale dei disoccupati
1969-1973 (media)	561	26,5%
1974	824	30,7%
1975	1512	35,3%
1976	1778	37,0%
1977	1996	37,4%

fenomeno della disoccupazione in Europa negli anni in cui si è accentuata la crisi. Se questa tendenza continua, come ha fatto notare il Cancelliere Schmidt, entro pochi anni il Mercato comune non esisterà più. Per questo era necessario un rilancio del progetto di unione economico-monetaria. Rilancio che è stato effettuato grazie all'iniziativa franco-tedesca di instaurare una zona di

stabilità monetaria in Europa, con l'avvio del Sistema monetario europeo. Lo S.M.E. rappresenta un tentativo di invertire la tendenza alla disgregazione della Comunità, stabilendo dei limiti alla fluttuazione delle monete, istituendo un fondo europeo di riserve e facendo dell'E.C.U. (European Currency Unit) la moneta di riferimento delle monete europee e il mezzo di pagamento fra Banche centrali, al posto del dollaro. Ma, proprio perché la crisi è così acuta e occorre rimettere al più presto in moto il motore dell'economia europea, lo S.M.E. diventa un passo importante per la soluzione dei problemi europei se, e solo se, viene considerato un punto di partenza e non un punto d'arrivo per realizzare la moneta europea e per accrescere il bilancio comunitario al 2,5% del prodotto comunitario (come indicato dal rapporto Mac Dougall) per avviare delle efficaci politiche comunitarie.

Solo così si può pensare di raggiungere l'obiettivo di rendere irreversibile il processo di unificazione europea, consentendo agli europei di acquisire la sovranità e indipendenza economica e monetaria, rispetto agli U.S.A., e di imbrigliare su scala europea un processo produttivo che, se lasciato in balia dello sviluppo anarchico e delle tentazioni autarchiche, può provocare danni incalcolabili non solo per gli europei, ma anche per il resto del mondo.

A tutto ciò va aggiunto un fattore determinante: il ruolo che possono giuocare le elezioni europee. Finalmente il cittadino, con il voto europeo, diventa partecipe delle scelte comunitarie. Questo significa che voto, moneta, governo, fanno davvero l'Europa, perché con il voto si crea lo stimolo politico e l'impegno etico per esigere che le politiche comunitarie siano da un lato adeguate (a livello europeo) e dall'altro siano applicate (a livello nazionale e regionale); mentre con la moneta si ottiene la certezza di avere uno strumento per effettuare certe politiche (a livello europeo) e di avere un mezzo di pagamento solido fra cittadini della Comunità.

RISOLUZIONE COMUNE U.I.L.-M.F.E.

L'U.I.L. e il M.F.E., riuniti a Roma il 3 aprile 1979, hanno approvato la seguente risoluzione.

L'elezione diretta del Parlamento europeo permetterà al popolo europeo di entrare in quel settore della vita politica ed economica, che finora è stato il terreno esclusivo dello scontro diplomatico e militare tra gli Stati e della concorrenza anarchica tra le concentrazioni economiche multinazionali.

L'elezione europea renderà possibile la trasformazione della Confederazione europea dei sindacati (e delle confederazioni partitiche europee) in un vero e proprio sindacato europeo (e in veri partiti europei) con veri congressi europei, per scegliere direttamente i dirigenti e la linea politica sul piano europeo.

L'elezione europea rappresenterà la condizione per portare sul terreno democratico la lotta per attribuire alla Comunità europea quei poteri che la rendano capace di affrontare i problemi della crisi economica, della disoccupazione e dell'inflazione, che hanno ormai assunto dimensioni internazionali.

La moneta europea, l'aumento del bilancio comunitario almeno al 2,5% del prodotto europeo lordo e la formazione di un governo europeo responsabile di fronte al Parlamento rappresentano gli obiettivi da perseguire subito, per consentire alla Comunità di affrontare i più gravi problemi del momento.

Solo nella prospettiva del rilancio dell'unione economica e monetaria e del rafforzamento delle istituzioni comunitarie sarà possibile:

a) avviare un nuovo modello di sviluppo, che dia la priorità ai consumi collettivi e ai servizi sociali sui consumi privati, affronti il problema del superamento degli squilibri regionali, attraverso l'attivazione di un fondo europeo per la disoccupazione, previsto dal rapporto Marjolin, l'istituzione di una imposta comunitaria sulle aree congestionate e la creazione di un'agenzia comunitaria per lo sviluppo del Mezzogiorno;

b) sviluppare un processo di riconversione del sistema produttivo, che avvii una nuova divisione internazionale del lavoro, che permetta lo sviluppo della rivoluzione scientifica e tecnologica in Europa e della rivoluzione industriale nel Terzo mondo, con la conseguenza di sviluppare la competitività dell'economia europea con quella dei paesi più avanzati sul terreno della tecnologia di punta, di trasferire interi settori a tecnologia matura ai paesi in via di sviluppo, di attivare la domanda potenziale esistente nel Terzo mondo e di aprire così un nuovo e duraturo ciclo di espansione della produzione in Europa, che permetta di realizzare la piena occupazione;

c) di attivare la graduale riduzione dell'orario di lavoro a 35 ore settimanali, obiettivo reso possibile e necessario dallo sviluppo dell'automazione, che permetterà di rendere più umano il lavoro e favorirà una maggiore partecipazione dei lavoratori alla vita politica e sociale, soprattutto nelle comunità locali.

**DICHIARAZIONE DEL M.L.S. E DEL M.F.E.
SUGLI OBIETTIVI DA PERSEGUIRE IN COMUNE ***

Riconfermando rispettivamente la posizione di sinistra del M.L.S., che si batte per la trasformazione democratica e socialista della società italiana, per l'unità di popoli, paesi e nazioni contro l'egemonismo delle superpotenze, per condizioni favorevoli allo sviluppo economico, l'indipendenza, l'autodeterminazione e la pace nel mondo e la posizione di unità democratica e popolare europea del M.F.E., che si batte per la federazione europea come primo passo verso la pace e il disarmo universale mediante il rafforzamento dell'O.N.U. e la sua trasformazione in una vera federazione mondiale basata sul voto diretto di tutti gli uomini e le donne di tutti i paesi;

il M.L.S. e il M.F.E. riconoscono che nell'attuale fase della politica mondiale la lotta per il socialismo in Italia e in Europa occidentale e la lotta per la federazione europea sono caratterizzate da alcuni obiettivi comuni di importanza strategica, e precisamente:

1) l'obiettivo del superamento dell'equilibrio bipolare, da conseguire sia con la piena acquisizione da parte della Comunità europea e della Cina di una funzione attiva e indipendente non subordinata agli interessi esclusivi di U.S.A. e U.R.S.S., sia con il rafforzamento conseguente del ruolo dei paesi non allineati, allo scopo di giungere ad una bilancia mondiale del potere nella quale i paesi del Terzo mondo vedano garantita, con il minimo di mezzi militari, la loro indipendenza politica ed economica;

2) l'obiettivo del superamento dei rapporti ineguali di scambio tra i paesi economicamente forti ed i paesi economicamente deboli mediante la formazione e la istituzione di un nuovo ordine economico e monetario mondiale. Il contributo dei paesi dell'Europa occidentale, necessario per la creazione di questo ordine, è tuttavia possibile solo a patto di una azione comune per la quale bisogna apprestare, sulla base del voto europeo e della lotta politica europea, i mezzi indispensabili: la moneta europea, una dimensione del bilancio europeo che consenta di promuovere la convergenza delle politiche economiche nazionali, un governo efficace della Comunità.

(*) Si tratta di un comunicato congiunto concordato in seguito ad un incontro tra una delegazione del M.F.E., guidata dal presidente Mario Albertini, e una delegazione del M.L.S., guidata dal segretario generale Luca Cafiero.

Il M.L.S. e il M.F.E. si impegnano a perseguire questi obiettivi, e fanno osservare a tutti coloro che si battono per il rinnovamento della vita politica e sociale che la costruzione delle istituzioni democratiche dell'Europa, nella misura in cui rompe la cristallizzazione nazionale delle forze politiche e sociali, e determina un loro stato di fluidità destinato a durare per tutto il tempo della loro trasformazione europea, rende effettivamente possibile, e non solo desiderabile, la lotta per rinnovare il pensiero e l'azione dei partiti politici e dei sindacati.

Il M.L.S. e il M.F.E. si impegnano inoltre a consultarsi regolarmente per perseguire in comune tutti gli obiettivi comuni, e ad estendere questa collaborazione a tutte le forze democratiche e socialiste che la accettino. A questo riguardo il M.L.S. e il M.F.E. fanno osservare che la lotta per sottoporre gradualmente al controllo democratico del popolo le relazioni internazionali costituisce l'arma politica più efficace per introdurre e consolidare la democrazia nei paesi nuovi.

ALL'EUROPA SERVE UN MINIMO POLITICO-ISTITUZIONALE. LO S.M.E. È IL PUNTO DI PARTENZA *

Non si può affrontare la questione dello S.M.E. e del suo sviluppo sino al minimo indispensabile di programmazione europea senza tener presente l'evoluzione dell'economia nel quadro mondiale e soprattutto il suo aspetto più grave: la tendenza verso un sempre maggior disordine nel settore monetario e in quello delle materie prime. Alla base di questa tendenza sta l'indebolimento della *leadership* americana, che si è manifestata verso la fine degli anni Sessanta; e la conseguente incapacità degli U.S.A. di assicurare la convertibilità del dollaro con l'oro, e la stabilità monetaria occidentale. Questa, a sua volta, ha provocato la più radicale fluttuazione dei cambi della storia (nemmeno dopo la crisi del 1929 le monete chiave di allora, la sterlina e il dollaro, rinunciarono completamente alla parità aurea). Si tratta di un fatto di grande portata che non dovrebbe essere lasciato senza risposte teoriche e pratiche perché un mercato mondiale con eque ragioni di scambio è impensabile senza un sistema monetario internazionale adeguato.

(*) Si tratta di un articolo di Mario Albertini pubblicato sull'«Avanti!» il 5-4-1979.

In ogni caso, la fluttuazione generalizzata, la tensione sul mercato delle materie prime e, più in generale, nei rapporti economici tra paesi industrializzati e Terzo mondo hanno generato nuove forme di protezionismo che potrebbero diventare irreversibili in mancanza di provvedimenti tempestivi. Va notato che a ciò ha fatto seguito l'accentuazione degli squilibri fra paesi ricchi e paesi poveri. Chi ha poche risorse e poco potere contrattuale è destinato ad indietreggiare in un mondo in cui prevale la politica del « fare da sé ». Abbiamo così avuto a livello mondiale il *Quarto mondo*, e a livello europeo l'*Europa a due velocità*.

I paesi più deboli della Comunità, come l'Italia e il Regno Unito, hanno perso in breve tempo tutti i vantaggi conseguiti nel periodo di stabilità economica e monetaria con l'integrazione europea e la liberalizzazione degli scambi. Va ricordato a questo riguardo che il reddito pro-capite italiano, che nel 1961 era il 52% di quello tedesco, è salito al 63% nel 1968, ed è caduto al 42% nel 1976. D'altra parte, i salari italiani, che erano nel 1961 pari al 65,4% di quelli tedeschi, ed erano saliti a ben l'82,7% nel 1968, sono poi ricaduti al 57,9% nel 1976. È evidente pertanto che la stabilità monetaria, anche in assenza di politiche comuni, ha favorito la riduzione degli squilibri, mentre la fluttuazione, a causa delle sue conseguenze sulla politica economica, li sta di nuovo aggravando. Questo fatto non dovrebbe stupire perché la stabilità monetaria equivale in effetti ad un grado sia pur minimo di programmazione economica.

Bisogna ora osservare che in Europa questa evoluzione si presenta con aspetti specifici perché non è in gioco soltanto l'accentuazione degli squilibri, ma addirittura la disgregazione del Mercato comune, e perciò anche il fallimento del tentativo di unire l'Europa. E va da sé che ciò impedirebbe per sempre di eliminare gli squilibri, e condannerebbe l'Europa ad uno stato permanente di subordinazione globale. Non sono solo i federalisti a dirlo. Il Cancelliere Schmidt ha affermato che senza la stabilità monetaria il Mercato comune si ridurrebbe entro cinque anni ad una « pura finzione ».

Queste osservazioni mostrano che per superare la crisi non basta modificare qualche aspetto della politica economica del proprio paese, ma occorre una vera e propria inversione di tendenza mondiale, che deve essere però perseguita anche sul piano politico perché non è possibile senza un effettivo cambiamento della situazione mondiale di potere. La cosa è evidente per gli sviluppi del dialogo Nord-Sud. La politica dei blocchi ha emarginato il Terzo mondo, e la distensione fondata esclusivamente sulla convergenza degli interessi delle superpotenze è servita in effetti,

almeno in parte, a mascherare nuove forme di dominio. Per questa ragione non si può avanzare verso un nuovo ordine economico mondiale senza il contributo dell'Europa. Solo se si supera il vecchio assetto bipolare — messo ormai in crisi dalla Cina — e si rafforza il ruolo dei paesi non allineati allo scopo di garantire l'indipendenza dei paesi del Terzo mondo con pochi mezzi militari, è possibile lo sviluppo pacifico delle forze nuove dell'emancipazione e del progresso.

L'unità europea è dunque necessaria per un nuovo corso degli affari mondiali. Ma l'unità europea non è possibile fino a che prevalgono politiche economiche divergenti nei paesi della Comunità; e ciò che va tenuto presente è che la divergenza, prima di essere una scelta, è il sottoprodotto inevitabile della contraddizione tra l'insufficiente sviluppo delle istituzioni della Comunità (che non consente la convergenza delle politiche economiche) e lo sviluppo avanzato dell'integrazione (che rende inefficace e/o fuorviante il controllo dell'economia a livello nazionale). In Europa il problema non è dunque solo politico, ma politico istituzionale. Bisogna pertanto identificare il *minimo politico-istituzionale* necessario per assicurare la convergenza delle economie dei paesi membri della Comunità.

Secondo i federalisti, e non solo secondo i federalisti, questo livello minimo è costituito da:

1) la moneta europea (la politica economica europea indispensabile per la convergenza delle politiche nazionali è impossibile, a medio e a lungo termine, con nove sovranità monetarie nazionali);

2) un bilancio comunitario adeguato, senza del quale le politiche comunitarie risulterebbero sempre inefficaci. Il rapporto del gruppo di studio presieduto da McDougall ha stabilito che sarebbe necessario un bilancio non inferiore al 2,5% del prodotto lordo europeo. A conclusioni simili è giunta anche la Commissione della C.E.E. che ha riconosciuto che il bilancio attuale (pari allo 0,8% del prodotto europeo) è insufficiente sia per il controllo della situazione economica a breve termine, sia per una redistribuzione delle risorse adeguata alle situazioni economiche dei paesi membri;

3) un sistema di governo della Comunità efficace, e collegato alle scelte degli elettori mediante il Parlamento eletto direttamente. I poteri attuali del Parlamento europeo (di bilancio, di censura e di indirizzo politico) sono inadeguati ma tuttavia sufficienti sia per battersi per la loro estensione, sia per avviare il processo di unione economico-monetaria.

Rispetto a questi obiettivi lo S.M.E. costituisce di fatto (ma le scelte si fanno sempre nei confronti delle situazioni di fatto)

un punto di partenza obbligato. Vale, a questo riguardo, la seguente considerazione. Il problema concreto sta nel dirigere forze europee maggioritarie verso la realizzazione graduale di questi obiettivi. Orbene, con lo S.M.E., che impegna forze maggioritarie in Germania, Belgio, Olanda — e forze che possono diventare maggioritarie nel corso della lotta in Francia e nel Regno Unito — il compito è possibile. Senza lo S.M.E., invece, non sarebbe nemmeno possibile promuovere una inversione di tendenza, con conseguenze che potrebbero diventare presto fatali.