IL FEDERALISTA

rivista di politica

Sperare in una permanenza di armonia tra molti Stati indipendenti e slegati sarebbe trascurare il corso uniforme degli avvenimenti umani e andar contro l'esperienza accumulata dal tempo.
Hamilton, The Federalist

ANNO XXI, FASCICOLO 3-4, NOVEMBRE 1979

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

INDICE

MARIO ALBERTINI, *La Comunità europea, evoluzione federale o involuzione diplomatica?* . . . . pag. 163

ROBERT TRIFFIN, *Il ruolo internazionale e il destino del dollaro* . . . . . » 186

I FATTI E LE IDEE

Il significato storico dell'elezione europea (m. a.) . » 206

I governi contro l'Europa (m. a.) . . . . » 208

Acume e grandezza degli esperti (l. v. m.) . . » 211

I PROBLEMI DELL'AZIONE

Rapporto di Mario Albertini al Comitato federale dell'U.E.F. del 22-23 settembre 1979 . . . » 215

I DOCUMENTI

Dichiarazione del presidente dell'U.E.F. sull'elezione europea . . . . . » 227

Risoluzione dell'U.E.F. sulla libertà d'azione del Parlamento europeo . . . . . » 228

Mozione della direzione del M.F.E. dopo le elezioni europee . . . . . » 230

Presa di posizione del M.F.E. sulla proposta di modifica del Trattato Euratom . . . . . » 231

Per una nuova lotta politica e sociale . . . » 232

Per un servizio civile europeo . . . . . » 234

I LIBRI

C. BOURDET, *L'Europe truquée*. M. DEBRÉ, *Français, choisissons l'Espoir*. D. DEBATISSE, S. DREYFUS, G. LAPRAT, G. STREIFF, J.C. THOMAS, *Europe, la France en jeu* (g. me.) . . . . . » 244

A. PAPISCA, *Verso il nuovo Parlamento europeo. Chi come perché* (s. p.) . . . . . » 247

G. ANDREOTTI, *Intervista su De Gasperi* (s. p.) . » 250

G. ZAGREBELSKY, N. RONZITTI, A. TIZZANO, A. GIARDINA, E. VINCI, *Parlamento europeo, forze politiche e diritti dei cittadini* (s. p.) . . . » 250

D. CALLEO, *The german problem reconsidered. Germany and the world order, 1870 to the present* (s. p.) . . . . . » 251

T. DE MONTBRIAL, *Energia, conto alla rovescia*. E.H. KNOEPFEL, *Il problema energia* (g. m.) . . » 253

Indice anno XXI (1979) . . . . . » 255

La Comunità europea, evoluzione federale o involuzione diplomatica?

MARIO ALBERTINI

Il tema della mia relazione — « Evoluzione federale o involuzione diplomatica della Comunità? » — riguarda il futuro (1). È anche un tema molto vasto, e molto difficile. In questione è tutta la storia contemporanea, anche se da un solo punto di vista, quello europeo. Il fatto è che l'evoluzione della Comunità e l'evoluzione stessa dei nostri Stati sono due aspetti di una cosa sola. Studiare la Comunità come una organizzazione fine a sé stessa è un errore. È evidente — o dovrebbe esserlo, ma spesso sull'evidenza si sorvola — che la creazione della Comunità è una conseguenza diretta della situazione in cui si sono venuti a trovare lo Stato e la società in Europa occidentale dopo la fine della seconda guerra mondiale. Per questo mi pare giusto pensare che lo sviluppo della Comunità non potrà essere che uno dei grandi capitoli dello sviluppo stesso della statualità e della socialità nel nostro Continente. È dunque davvero in questione il processo storico nella sua globalità. A me non resta pertanto che una sola possibilità: quella di proporre alcuni punti che mi sembrano degni di riflessione, sapendo bene che non potrò esaminarli in modo esauriente. Iniziando questa relazione vorrei tuttavia ricordare che come federalista, e perciò come seguace di Luigi Einaudi, sono tratto dal suo esempio ad occuparmi di storia contemporanea, cioè di una materia tanto incerta quanto indispensabile per tentare di restare fedeli, anche nelle grandi questioni politiche, al criterio del « conoscere per deliberare », che in questo caso implica proprio il tentativo di conoscere

(1) Relazione presentata al Convegno « Il Parlamento europeo e l'evoluzione della Comunità » organizzato dalla Facoltà di Scienze Politiche e dall'Istituto di Studi internazionali dell'Università Cattolica S.C., Milano 2-3 marzo 1979.

le tendenze della storia mentre sono in atto, per non prendere deliberazioni che sarebbero travolte in seguito dal suo corso.

È stato detto molto bene ieri, in apertura di questo convegno, che il processo attuale di unificazione dell'Europa ha una radice storica di grande rilievo e di grande forza spirituale. Nel dibattito politico, e nell'analisi delle scienze sociali, le radici ultime dei nostri comportamenti restano spesso in ombra proprio perché si possono cogliere solo con l'osservazione storica. È dunque opportuno ricordare che la radice dell'unità europea sta nella cristianità, nel Medioevo. Questa è l'origine diretta. Non si può d'altra parte non accennare al fatto che l'origine indiretta sta evidentemente nella esperienza romana e in quella greca. Non ci si abbandona affatto alla retorica con questo riferimento storico. Nel contesto di una analisi realistica, e forse fin troppo « pragmatica » (nel senso distorto che ha spesso questo termine nel linguaggio politico), un uomo d'azione come Jean François Deniau, ministro del governo francese, per illustrare l'orientamento di un suo lavoro sull'Europa pubblicato l'anno scorso, ha potuto ricordare la visione politica di Dante Alighieri contrapponendola a quella di Pierre Du Bois. « *Il primo autore di ciò che noi oggi chiameremmo un 'piano' europeo è Dante, nel 1306. Egli ha 46 anni, e della* Divina Commedia *non ha scritto che l'*Inferno. *Egli vede la causa dei nostri mali nel fatto che siamo diventati un 'mostro dalle molte teste'* (bellua multorum capitum factum) *da quando la pace e l'unità romane sono state perdute. Egli ritiene che la sola soluzione è l'avere un solo monarca, l'imperatore, al di sopra degli altri sovrani. Egli afferma che il potere superiore, arbitrando ogni controversia, potrà e dovrà rispettare la necessaria diversità dei popoli e dei costumi. È, si direbbe ai giorni nostri, un federalista. Al contrario il suo contemporaneo, il normanno Pierre Du Bois (1250-1320), giurista più che poeta, vuole fondare ogni ravvicinamento per ottenere il mantenimento della pace e la difesa della cristianità su quelle realtà che sono gli Stati nazionali. Detto altrimenti, nel nostro dibattito europeo di oggi egli è 'gollista'. Egli vuole, in modo concreto, organizzare la società europea, suggerisce delle 'politiche comuni' e ricerca il consenso grazie a procedure di arbitrato internazionale, abituale, del resto, nella sua epoca. Così, più di sei secoli fa, era già in corso il dibattito, che dura ancora a Bruxelles, tra i partigiani di un* Santo Impero *e i difensori delle nazioni, la prima tra le nazioni essendo stata la Francia* » (2).

(2) Jean Francois Deniau, *L'Europe interdite,* Parigi, 1977, pp. 26-7.

C'è un elemento di paradosso, ma anche un elemento di verità, in questa interpretazione. Ciò che non si può negare, in ogni caso, è l'idea di *uomo europeo* che accomuna Dante e Du Bois, e ci riporta proprio ad una antica e indubitabile forma di unità dell'Europa. Lo stesso Pompidou, un gollista e dunque un antifederalista, fece spesso uso di questa idea quando si discuteva, anche in sede di incontri al vertice, il problema dell'*identità europea.* Io ritengo che non sia inutile mettere l'accento sull'idea di *uomo europeo* non solo per chiedersi quale ruolo ha avuto e potrà avere questo antico fattore storico per lo sviluppo della Comunità, ma anche per correggere un luogo comune che ha troppo peso nelle discussioni europeistiche: quello secondo il quale sarebbe molto difficile unire l'Europa occidentale, mentre sarebbe stato relativamente facile unire le ex-colonie della costa atlantica del Nord America. Nel passato degli Americani, si dice, non c'era una storia di divisione così importante come in Europa. Ma nel contesto di questa divisione dell'Europa si è pur formato l'*uomo europeo,* ed è proprio questo *uomo europeo* che ha creato la Svizzera. La Svizzera è una piccola Europa vivente. Sotto il profilo del costume, della cultura e del governo l'unità di questo microcosmo europeo non presenta particolari difficoltà. Un cittadino del Canton Ticino, così simile a tanti lombardi, si trova ad essere del tutto spontaneamente, tanto svizzero (e perciò compatriota degli svizzeri tedeschi, francesi e ladini) quanto italiano per cultura, tradizione ecc. Il tratto caratteristico della società federale, la possibilità di avere due cittadinanze, e perciò due identità sociali egualmente forti che consentono di partecipare con eguale intensità sia alla vita della piccola patria locale, sia alla vita di una più grande patria, non ha trovato, nei valori profondi della cultura europea, alcun impedimento, ma, al contrario, la sua radice. Ed è questa radice che incessantemente spinge il pensiero fino all'idea dell'unità del genere umano, cioè della pace.

La Svizzera può sembrare un miracolo, e proprio per questo, nel quadro europeo, l'eccezione federalistica che confermerebbe la regola nazionalistica. Ma si è pur detto, e non senza ragione, che gli Stati Uniti d'America sono il primo esempio di federazione europea riuscita. All'inizio di questa esperienza si trovano soprattutto degli Inglesi, degli Olandesi e dei Tedeschi. Ma nel corso del tempo questa prima comunanza si è estesa alle nazionalità del sud e dell'est dell'Europa, senza per questo interrompersi. E anche alla base di tutto ciò vi è la cultura europea. La verità è che ci mutiliamo come uomini, se non riconosciamo che la formazione stessa della nostra personalità è un fatto europeo, al quale hanno

contribuito, nel campo della religione, del pensiero e dell'arte, uomini di tutte le nazionalità.

Il riferimento alle tradizioni, come preciso riferimento alle radici storiche dell'unità europea, è dunque necessario anche per correggere delle idee che, pur non avendo una vera consistenza, sono tuttavia molto diffuse. Io non intendo con ciò negare che l'unificazione dell'Europa comporta delle difficoltà che hanno la loro causa in alcune delle nostre tradizioni storiche. Ciò che voglio dire è solo che noi troviamo in queste tradizioni anche un grande aiuto, e la possibilità stessa di pensare ad una nuova forma di unità europea. Se mettessimo l'accento solo sulle difficoltà storiche, dimenticheremmo una delle due parti costitutive della cultura europea, che ha certamente la caratteristica della diversità nella unità e dell'unità nella diversità. Questa unità è l'*uomo europeo.*

D'altra parte, avendo sfiorato la questione delle difficoltà, vorrei ancora osservare che gli ostacoli da superare non sono solo di carattere storico. Ci sono anche difficoltà molto più materiali. Quando si prende in esame la nascita degli Stati Uniti d'America, si constata che furono allora superate delle difficoltà del tutto simili a quelle a cui ora noi ci troviamo di fronte. Proprio nel primo saggio del *Federalist,* Hamilton si trovò a dover scrivere, come potrebbe capitare a noi: « *Tra i più formidabili ostacoli che la nuova costituzione deve superare, si distingue subito l'ovvio interesse di una certa classe di persone in ciascun Stato ad opporsi a qualunque cambiamento che possa comportare il rischio della diminuzione del potere, degli emolumenti e del rango che deriva dalle cariche che essi occupano nelle costituzioni degli Stati; e la perversa ambizione di un'altra classe di uomini, che o sperano di avvantaggiarsi sfruttando il disordine del loro paese, o si lasciano sedurre dall'idea di avere più prospettive di innalzarsi con la divisione in confederazioni separate che con l'unione sotto un solo governo* ».

* * *

Come è noto, la costituzione che si trattava di respingere o accettare era stata elaborata dall'Assemblea di Filadelfia. Orbene, chi ricorre alla storia per cercare di illuminare con lo studio dei precedenti la natura dei casi da risolvere, può utilmente constatare che gli Europei si sono già trovati in una situazione analoga, e per alcuni aspetti persino più avanzata. Anche gli Europei, come allora gli Americani, sono giunti sino al punto da affidare ad una assemblea democratica la questione della loro unità. E mentre l'Assemblea di Filadelfia aveva solo il potere di proporre agli Stati delle modifiche degli *Articles of Confederation* (che proprio per il

loro carattere confederale non riuscivano a garantire l'unità), l'*Assemblea ad hoc,* convocata il 10 settembre 1952 nel contesto delle trattative C.E.D. (esercito europeo), aveva invece il mandato di elaborare un vero e proprio Statuto della Comunità politica europea fondato sul suffragio universale diretto e su una rappresentanza bicamerale. Nel testo della legge italiana per la ratifica della C.E.D. questa assemblea era pertanto chiamata, a giusta ragione, « precostituente ».

Il tentativo americano riuscì, quello europeo no. Ma ciò non può essere invocato come una prova dell'impossibilità di riuscire. Non si può pensare che solo il caso — o solo i progetti avventati di qualche statista — abbiano potuto portare l'Europa sino a questo punto. Il fatto è che la fortuna, che aveva sorretto inizialmente il tentativo di De Gasperi, consigliato da Spinelli e assecondato da Adenauer, Schuman e Spaak, mutò campo con la morte di Stalin e la fine della grande paura. Scongiurato il pericolo della guerra, l'impotenza degli Stati nazionali non costituiva più un pericolo immediato. La C.E.D. cadde e trascinò nella sua caduta la Comunità politica. Ma a prova del fatto che la C.E.D. fu una battaglia sfortunata, e non un disegno avventato, sta quanto è accaduto dopo. Il problema dell'unità europea non solo è rimasto sul tappeto, ma non è stato affatto risolto con l'impresa esclusivamente economica del Mercato comune, tant'è che noi ci troviamo ora, per iniziativa degli stessi governi nazionali, di fronte al problema della *Unione*; e usiamo anche noi, a tanta distanza di tempo, proprio lo stesso termine che usarono allora gli Americani per la stessa questione: il consolidamento dell'unità. C'è da chiedersi se la fortuna di questa parola non dipenda proprio dal fatto che dice tutto del problema senza dire alcunché della soluzione, e viene perciò accettata da tutti, gollisti compresi, perché non si può disconoscere la necessità dell'unità; mentre l'unanimità scompare, e il dibattito si fa subito aspro, quando si mette il dito sulla piaga: i poteri da attribuire all'*Unione* per renderla efficace e farla durare.

Ma con queste osservazioni sulla C.E.D. e sul problema dell'*Unione* il contesto del mio discorso è mutato. Non si tratta più della radice storica dell'unità europea, ma della sua base storica; in altri termini della situazione nella quale si sono venuti a trovare gli Stati europei nel nostro secolo, ed in particolare durante e dopo la seconda guerra mondiale. È questo il secondo punto da prendere in considerazione. E prima di affrontarlo bisogna tener presente che, a partire dalla Rivoluzione francese e fino alla seconda guerra mondiale, la divisione dell'Europa era cresciuta in modo tale da far temere (e da far credere), che l'antica caratteristica dell'Europa — l'unità nella diversità — fosse del tutto scomparsa

a causa della trasformazione qualitativa della diversità in incompatibilità. In causa è lo Stato nazionale, considerato a torto come una componente essenziale della cultura europea o la forma tipica e perfetta dello Stato. È questo Stato che ha trasformato la diversità in incompatibilità. « *La vita nazionale non divenne un principio di dissoluzione della comunità dei popoli che quando cominciò ad essere sfruttata come mezzo per fini politici; quando, cioè, lo Stato dominatore ed accentratore fece della nazionalità la base della sua forza di espansione* ». Così si espresse Pio XII nel Messaggio di Natale del 1954, dopo aver ricordato: « *Troppo presto si è dimenticato l'enorme cumulo di vite e di beni estorto da questo tipo di Stato e gli schiaccianti pesi economici e spirituali da esso imposti* », e dopo aver chiarito: « *La vita nazionale è, per sé, il complesso operante di tutti quei valori di civiltà, che sono propri e caratteristici di un determinato gruppo, della cui spirituale unità costituiscono come il vincolo. Nello stesso tempo essa arricchisce, quale contributo proprio, la cultura di tutta l'umanità.* Nella sua essenza, dunque, la vita nazionale è qualche cosa *di non politico; tanto è vero che, come dimostrano la storia e la prassi, essa può svilupparsi accanto ad altre, in seno al medesimo Stato, come può anche estendersi al di là dei confini politici di questo* ».

Proprio perché mette bene a fuoco le alterne vicende del fatto nazionale, questa lucida interpretazione di Pio XII consente anche di valutare esattamente la situazione nella quale ci troviamo ormai da alcuni decenni. Con la seconda guerra mondiale, qualcosa del nostro passato è finito per sempre. La seconda guerra mondiale ha segnato l'acme del processo di divisione dell'Europa, ma ne ha segnato anche, con la sconfitta e l'eclisse degli Stati nazionali, la fine. Da allora ha infatti avuto inizio un nuovo processo unitario, ancora incompiuto e perciò difficile da precisare come ogni cosa al suo primo apparire. Ma ciò non significa che noi saremmo, a questo riguardo, completamente all'oscuro. Il fatto che ha determinato questa svolta della storia europea — avviata ormai di nuovo sulla via della unità — è stato illustrato magistralmente nelle sue linee generali da un grande storico tedesco, Ludwig Dehio; e nelle sue ripercussioni su ciascuno degli Stati da Luigi Einaudi, con eguale maestria. Si tratta, secondo la lapidaria definizione dello stesso Dehio, che così intitolò uno dei suoi saggi, dell'*agonia del sistema europeo degli Stati.*

Storico di formazione rankiana, Dehio si valeva del criterio della ragion di Stato, l'unico che permette di concepire l'evoluzione della politica internazionale come il grande contesto che dà forma ad ogni Stato. Studiando con questo criterio la storia del

sistema europeo degli Stati, egli ebbe la possibilità di vedere davvero quali siano state, per l'Europa, le conseguenze della seconda guerra mondiale. Si tratta di una catastrofe simile a quella che colpì l'Italia alla fine del Quattrocento, quando essa era un sistema di Stati regionali e cittadini. Vale la pena di ricordare che Einaudi citava questo esempio per far capire che ci troviamo in una situazione simile: abbiamo poco tempo davanti a noi per risalire la china, e la posta del gioco è ormai la vita o la morte delle nostre nazioni, cioè l'indipendenza della nostra vita culturale e sociale. Io vorrei citare per esteso una annotazione esemplare di Luigi Einaudi a questo riguardo: « *Nella vita delle nazioni di solito l'errore di non saper cogliere l'attimo fuggente è irreparabile. La necessità di unificare l'Europa è evidente. Gli Stati esistenti sono polvere senza sostanza. Nessuno di essi è in grado di sopportare il costo di una difesa autonoma. Solo l'unione può farli durare. Il problema non è fra l'indipendenza e l'unione; è fra l'esistere uniti o lo scomparire. Le esitazioni e le discordie degli Stati italiani della fine del quattrocento costarono agli italiani la perdita dell'indipendenza lungo tre secoli; ed il tempo della decisione, allora, durò forse pochi mesi. Il tempo propizio per l'unione europea è ora soltanto quello durante il quale dureranno nell'Europa occidentale i medesimi ideali di libertà. Siamo sicuri che i fattori avversi agli ideali di libertà non acquistino inopinatamente forza sufficiente ad impedire l'unione, facendo cadere gli uni nell'orbita nord-americana e gli altri in quella russa? Esisterà ancora un territorio italiano; non più una nazione, destinata a vivere come unità spirituale e morale solo a patto di rinunciare ad una assurda indipendenza militare ed economica* » (3).

Nell'Italia di oggi, per alcuni aspetti già ridotta soltanto ad un territorio, non bisognerebbe mai dimenticare questo testo di Einaudi, scritto il 1° marzo del 1954, mentre egli esercitava le funzioni di Presidente della Repubblica, e poi raccolto nel volume dal titolo *Lo scrittoio del Presidente.* In ogni modo, noi possiamo partire da questo testo per identificare i fattori che hanno promosso il tentativo, ancora in corso, di unire l'Europa. Il fatto cruciale è: « *Una assurda indipendenza militare ed economica* ». Bisogna riconoscere questa verità per situare i nostri Stati al punto nel quale si trovano effettivamente, dopo che lo stesso sistema che li aveva formati e resi vitali, il sistema europeo degli Stati, è stato travolto dal nuovo sistema mondiale degli Stati, nel quale c'è posto solo per l'Europa unita. E bisogna anche tener presente

(3) Luigi Einaudi, *Lo scrittoio del Presidente,* Torino, 1956, p. 89.

che l'indipendenza, a patto che non venga ridotta dall'impotenza ad una finzione vergognosa, non è un valore del passato ormai privo di senso. Quando si parla di indipendenza militare ed economica, si parla, nel modo più concreto, della funzionalità stessa degli Stati, dei fattori che ne determinano la vita e che condizionano, indipendentemente dal fatto che se ne abbia coscienza o no, la condotta dei cittadini, dei partiti e della classe dirigente.

Una volta si diceva, con molta chiarezza, la borsa e la spada, e non si correva così il rischio di lasciare le cose nel vago come oggi. In ogni modo, i fatti sono quelli che sono. La borsa e la spada degli Stati nazionali pesano troppo poco nella bilancia mondiale del potere. Per questa ragione, i processi generati dal bisogno di conseguire la sicurezza, e di controllare l'indirizzo dell'economia, hanno scavalcato i confini degli Stati e tentano di prendere forma nello spazio europeo.

Invece di nascondere la testa sotto il cuscino, conviene dunque prendere atto di questa situazione, che non è dovuta a fatti contingenti, ma al nuovo corso della storia del mondo; e alla possibilità, non ancora sfruttata dall'Europa ma solo dagli U.S.A., dall'U.R.S.S. e dalla Cina, di organizzare lo Stato moderno su spazi più vasti di quelli nazionali. Bisogna dunque convincersi che ormai noi avremo sempre a che fare con la situazione di potere derivante sia dal fatto che non c'è più, e non ci sarà mai più, una difesa italiana (la nostra difesa è già atlantica ed europea, e potrebbe essere meno atlantica solo se fosse più europea); sia dal fatto che non c'è più, e non ci sarà mai più, una economia italiana nel senso forte del termine. Un mercato italiano relativamente autonomo — cioè tale che le condizioni del suo sviluppo si trovino più all'interno che all'esterno — non esiste più, né può, d'altra parte, essere ricreato per l'impossibilità di un vero ritorno all'autarchia. E nella stessa situazione, sia pure talvolta in modo meno pressante, si trovano gli altri Europei. Molte difficoltà italiane, europee, e indirettamente mondiali, provengono proprio da questa sfasatura, dal fatto che in Europa i meccanismi fondamentali di controllo dell'economia — e la stessa lotta politica e sociale come fattore che ne determina l'uso — sono rimasti a livello nazionale, mentre ciò che è decisivo per l'esistenza di un mercato ha ormai una dimensione europea (mercato europeo) e un raggio mondiale (mercato aperto). Ciò comporta una perdita di regolazione globale perché se manca un vero controllo al livello più alto — di fatto, oggi, quello europeo, anche come fattore indispensabile per accordi mondiali equilibrati — tutti i controlli ai livelli inferiori non possono essere né efficaci né ben diretti, sino

al rischio della vera e propria carenza di controllo e del conseguente andare alla deriva.

* * *

È proprio il fatto che i processi del controllo dell'economia e della sicurezza sono usciti dal quadro degli Stati, spostando le motivazioni della condotta guidata dal senso dello Stato dalle nazioni all'Europa, che spiega come nel primo periodo creativo dell'unificazione europea vi siano stati grandi statisti come Adenauer, De Gasperi, Schuman e Spaak e non solo dei precursori come i federalisti, e dei pionieri come Jean Monnet. Ed è per la stessa ragione che i partiti non hanno mai esercitato, né allora né dopo, l'iniziativa; ma si sono limitati, nel migliore dei casi, ad accettare situazioni europee che non avevano creato.

Questa passività dei partiti — che potrà cessare solo con la pratica del voto europeo — sarebbe inspiegabile se l'Europa fosse davvero, come spesso si dice, una scelta di carattere programmatico, un progetto. In verità l'Europa è un progetto solo per i federalisti; per ogni altra forza o persona l'Europa è solo una necessità, cioè una risposta — sempre imperfetta per definizione sino al raggiungimento del livello federale — ai problemi non evitabili, almeno nel loro aspetto immediato, del controllo dell'economia e della sicurezza. Per questo c'è stata una iniziativa europea degli uomini di governo più responsabili, ma non una iniziativa europea dei partiti. Gli uomini di governo hanno la responsabilità della gestione dei problemi della sicurezza e del controllo dell'economia, e sono perciò in confronto costante con i dati di fatto concreti della situazione internazionale. I partiti, invece, hanno la responsabilità della bilancia del potere e dei voti nel quadro precostituito nel quale lottano — gli Stati — e sono perciò tratti a considerare le decisioni e i problemi più sotto il profilo della perdita o del guadagno di voti nel quadro nazionale che sotto quello della loro soluzione realistica ed efficace.

A causa di ciò il dibattito politico non riflette più la situazione reale; e la stessa azione politica manifesta un carattere nettamente anomalo perché affronta i massimi problemi nel quadro europeo in una sorta di terra di nessuno, dove non arrivano né i partiti, né l'informazione, né il clamore del dibattito. Questa anomalia nell'azione — che come le questioni della radice storica e della base storica costituisce un punto cruciale della riflessione — ha raggiunto un grado massimo nei momenti più difficili, circa i quali siamo ora meglio informati grazie alla pubblicazione delle *Memorie* di Jean Monnet.

È necessaria, a questo riguardo, una digressione. La grande stampa italiana, salvo lodevoli ma rarissime eccezioni, non ha

segnalato né recensito la traduzione italiana di queste *Memorie,* che sono invece uscite in Germania, ad esempio, con una prefazione del cancelliere Schmidt, e che sono ovunque già lette e studiate come uno dei documenti essenziali della nostra epoca. Ricordo dunque che Monnet ha creato non solo la Comunità europea, ma anche la prima forma di pianificazione democratica, quella francese, e le nuove forme di organizzazione internazionale per l'impiego ottimale delle risorse nella guerra moderna. Ricordo anche che con la sua azione personale egli ha dato un contributo decisivo alla vittoria degli Alleati nella prima guerra mondiale, « *ha accorciato di un anno la seconda guerra mondiale* » (l'affermazione è di Keynes) ed ha promosso l'unità della Resistenza francese ad Algeri. E osservo che egli ha ottenuto questi risultati — che farebbero la grandezza di un uomo di Stato — senza esercitare il potere ad alcun livello, agendo da solo, con la collaborazione di pochissimi amici o di persone che gli ispiravano fiducia.

Nel quadro del nostro esame, tuttavia, ciò che conta è che la figura storica di Jean Monnet, e il modo con il quale egli ha creato la Comunità, mettono nettamente in evidenza l'anomalia che presenta l'azione politica quando riguarda l'Europa. Per chiarire il mio pensiero devo ricordare che ciò che ha affermato Miglio (4) è perfettamente vero. L'unificazione dell'Europa ha a che fare sia con grandi paure (anche se ciò non comporta affatto la cosiddetta *Europa della paura,* ma quella del superamento della paura, della risposta coraggiosa a situazioni pericolose), sia con grandi problemi obiettivi, sia con l'intervento europeo della classe politica. A questo riguardo si impone una considerazione. Solo se si prende in esame il rapporto tra classe politica e problema europeo si ha la possibilità di non perdere il contatto con una impresa come quella dell'unificazione che ha tra i suoi protagonisti i *leaders* delle nazioni, ma che può riuscire solo a patto di trasferire competenze e poteri, e in ultima istanza la stessa lotta politica, dalle nazioni all'Europa. Ciò comporta, di per sé, una dialettica in termini di *confederalismo* (tutto il potere agli Stati) e *federalismo* (divisione del potere tra gli Stati e la Comunità), ma comporta anche la difficoltà di riconoscerla, persino quando si procede verso soluzioni federali. Per questo bisogna riferirsi più al carattere dei fatti che al modo con il quale vengono presentati. Va soprattutto tenuto presente che in quanto tale l'azione dei *leaders* nazionali, non avendo come fine il superamento ma il potenziamento della vita nazionale, tende a restare nei limiti

(4) Si tratta di un riferimento alla relazione del professor Miglio nel convegno in questione.

confederali (tutto il potere agli Stati); ma come azione europea riesce proprio, e solo, quando, consapevolmente o no, li supera. È un caso ricorrente che si verifica quando le soluzioni nazionali risultano impossibili. In questi casi i *leaders* nazionali agiscono come *leaders* europei, fino ad assumere una vera e propria figura europea. Il fatto è ampiamente noto, ma la sua natura non può essere pienamente compresa fino a che non si ammette che in questi casi si attiva una vera e propria *leadership* europea di carattere occasionale. Si tratta naturalmente di una *leadership* che si manifesta in un contesto definito e non dalle istituzioni, ma da una situazione di fatto, (grandi paure, grandi problemi, forza nell'unità, debolezza nella divisione), e che funziona come un mezzo traente nei confronti della classe politica nella sua generalità (che può così agire in modo europeo pur restando nei campi della lotta nazionale).

Ma vediamo, tenendo presente questo schema, come è stata fondata la Comunità. Nel 1950, con l'acme della guerra fredda, divenne irresistibile nel campo atlantico la tendenza verso il pieno ricupero dell'elemento di forza costituito dalla Germania occidentale; e di conseguenza divenne tanto pressante la richiesta della Germania per l'eguaglianza dei diritti quanto il tentativo della Francia di impedirla. Nel 1950 le risorse di carbone e di acciaio della Ruhr — pensate ancora come il fondamento della potenza militare tedesca — erano gestite da una autorità internazionale; e la Francia, che occupava ancora la Saar e ne aveva incorporato l'economia si aggrappava a queste posizioni proprio per impedire la ripresa autonoma della Germania. La tensione divenne pertanto molto forte. Sin dal gennaio del 1950 i rapporti franco-tedeschi divennero pessimi, gettando un'ombra sinistra sulle prospettive dell'unità europea, che era pur sentita da tutti come una necessità.

Monnet racconta: « *Era normale che nel 1950 Adenauer cercasse di eludere il problema preciso che gli poneva la Francia con lo statuto della Saar, come era normale che Schuman si ostinasse nella politica di controllo della Germania, la sola che raccogliesse una maggioranza nel Parlamento. Questi uomini agivano secondo la logica delle loro funzioni. I governanti dei nostri paesi, presi separatamente, sono incaricati, oggi come ieri, di difendere una certa concezione dell'interesse nazionale che risulta da numerose influenze, tra le quali le più conservatrici hanno un peso* ». In questa situazione Monnet reputava giusto occuparsi dei problemi della Saar e della Ruhr, errato occuparsi in modo generico dell'unità europea: « *Questa unione globale, preliminare, per inglobare e far scomparire una difficoltà particolare non corrispon-*

deva a una visione realistica. Bisognava al contrario — io pensavo — partire dalla difficoltà, ed appoggiarsi su di essa per creare un inizio di soluzione federale » (5).

E l'occasione venne, in un clima reso ancora più pauroso dal timore di una nuova guerra mondiale. Il dilemma non poteva essere più concreto. La Germania chiedeva di aumentare da undici a quattordici milioni di tonnellate la sua produzione di acciaio. Gli Angloamericani parlavano già della necessità di ricostruire l'esercito tedesco. La Francia, con il suo no, era sempre più isolata e più debole. A questo punto Monnet propose la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, cioè il controllo europeo della produzione di carbone e di acciaio dei paesi europei. Ciò che non poteva più essere fatto a livello nazionale poteva essere fatto a livello europeo. In questo modo una questione che avrebbe potuto dividere insanabilmente la Francia e la Germania con un danno immenso per tutto l'Occidente, divenne invece un mezzo per unirle e per unire l'Europa.

Ma per valutare appieno l'elevato grado di anomalia della azione europea nei momenti culminanti (anomalia che può rivestire, beninteso, forme differenti con lo sviluppo dell'unificazione) bisogna ricordare che la C.E.C.A. non venne proposta e accettata nel quadro di un pubblico dibattito, ma con una azione deliberatamente riservata, che ebbe successo proprio per il segreto mantenuto sino all'ultimo momento, cioè sino al momento nel quale una decisione sulla questione tedesca non era più procrastinabile. Se fosse stato sottoposto ad un pubblico dibattito il progetto della C.E.C.A. sarebbe stato giudicato come un'utopia europeistica, e respinto. E c'è di più. Lo stesso Schuman, finché non ebbe conoscenza del progetto di Monnet, non riteneva possibile una soluzione europea, e affermava: « *Noi dobbiamo certamente prevedere dei trasferimenti di sovranità, ma ciò non è per domani* » (6).

Avevo osservato che non si può prendere in esame il processo di unificazione dell'Europa senza considerare le questioni della radice storica e della base storica di questo processo. Vorrei ora osservare, a conclusione di questa parte della mia relazione, che non è possibile avere una percezione adeguata degli eventi attraverso i quali l'unificazione si è sviluppata e si sviluppa senza tener presente quanto ho cercato ora di mostrare, e cioè il fatto che l'azione europea è, rispetto all'azione normale che occupa la scena, del tutto anomala. Fino a che si pretende di descriverla o spiegarla con i criteri che valgono per descrivere la politica normale, l'azione

(5) JEAN MONNET, *Mémoires,* Parigi, 1976, p. 338.

(6) JEAN MONNET, *op. cit.,* p. 339.

europea sfugge all'osservazione o risulta sfuocata, deformata. È per questa ragione che la stampa non è mai riuscita a dare una informazione adeguata al riguardo. Ed è per la stessa ragione che spesso prevalgono, tra gli osservatori, opinioni riduttive o negative.

* * *

Con la seconda parte della mia relazione dovrei effettivamente cercare di rispondere, nella misura in cui ciò è possibile, a questa domanda: avremo uno sviluppo federale o una involuzione diplomatica della Comunità? Ciò richiede in primo luogo un esame istituzionale. In questione sono ora sia la Comunità com'è oggi, sia le sue possibilità di sviluppo ulteriore con il voto europeo. Circa la natura attuale della Comunità, i pareri sono discordi. A me pare che, a questo riguardo, l'osservazione fondamentale sia la seguente: la natura della Comunità dipende dal tipo di azione che ne ha determinato la nascita e sostenuto l'evoluzione. Avevo detto che il controllo della sicurezza e dell'economia si trova ormai fuori dal quadro degli Stati, e che ciò induce gli uomini di governo più responsabili a ricuperarlo sul terreno europeo con decisioni comuni, con l'unità. Quando queste decisioni possono essere messe in pratica dagli Stati, il contesto istituzionale resta intatto. Ma spesso queste decisioni, proprio a causa del loro carattere, non possono essere messe in pratica dagli Stati, e ciò equivale al fatto che per eseguirle, dopo averle prese, diventa necessaria la creazione di istituzioni nuove, o l'adattamento delle istituzioni europee già create a nuovi compiti. Così, come abbiamo visto, è nata la prima Comunità.

Basta questo cenno per stabilire che nel contesto dell'unificazione europea l'esame istituzionale assume un carattere particolare, nel senso che si rovescia il rapporto istituzioni-processo. Normalmente le istituzioni equivalgono a ciò che sta fermo, al quadro di riferimento dell'azione; e il processo equivale alla novità incessante della vita. Nell'unificazione europea accade il contrario, nel senso che ciò che resta eguale a se stesso è la natura del processo, mentre ciò che si muove, si trasforma, sono le istituzioni (da un semplice sistema di Stati, allo stesso sistema con l'aggiunta di istituzioni di transizione, fino ad un sistema federale).

Ciò comporta qualche difficoltà quando si cerca di stabilire quale sia la natura (e l'efficacia ecc.) delle istituzioni di transizione (in primo luogo la Comunità). Esaminando separatamente le istituzioni e il processo, e perciò le istituzioni in un momento dato, fisso, della loro evoluzione, si sarebbe tratti a dire: a) che queste istituzioni sono confederali (basta un ragionamento per esclusione:

se fossero federali non sarebbero transitorie ma stabili), b) che il processo in questione è federale (per definizione: nell'area della democrazia un processo che riguarda una associazione di Stati e che tende verso l'unità tende verso un assetto federale, e se ha successo lo raggiunge). Il contrario sarebbe vero se le confederazioni potessero garantire in modo irreversibile l'unità, ma ciò non è mai accaduto. Però in questo modo (esaminando separatamente le istituzioni e il processo) non si commetterebbe solo l'errore di considerare stabile ciò che in questo caso non lo è, le istituzioni, ma anche quello di non prendere in esame il loro contenuto (il campo di attività al quale si riferiscono), cioè un dato di fatto che non sembra stare a favore di una interpretazione puramente confederalistica della natura attuale della Comunità. In effetti, stante il rilievo politico assunto dai fatti economici, non sembra molto sensato considerare puramente confederale un sistema istituzionale come quello della Comunità che gestisce con risorse proprie, e con un bilancio autonomo, una unione doganale, una unione agricola e l'embrione di un insieme di politiche comuni in molti settori, ivi compresi quello regionale, industriale e sociale.

A mio parere la sola conclusione possibile di questo esame è che la Comunità è confederale nella sua forma, ma federale nella sua dinamica che, essendo alimentata dalla necessità di prendere decisioni europee unitarie di grande rilievo politico (che indirettamente riguardano anche la sicurezza per il rapporto tra unificazione economica e Patto atlantico), spinge gli Stati e le istituzioni transitorie, sino al limite della loro capacità di decisione, e anche oltre (con l'evoluzione costante di tutto il sistema istituzionale). Non è arbitrario, a mio parere, riconoscere un germe di federalismo in questo carattere dinamico. Del resto, con questa concezione ci si avvicina nettamente al senso che la Comunità aveva nel progetto del suo autore, Jean Monnet; e che si ritrova letteralmente nel testo della proposta del governo francese del 9 maggio 1950 (redatta da Monnet e dai suoi amici): « *Con la messa in comune di produzioni di base e l'istituzione di una nuova Alta Autorità, le cui decisioni legheranno la Francia, la Germania e gli altri paesi che aderiranno, questa proposta realizzerà le prime basi concrete di una federazione europea per preservare la pace* ». Si può aggiungere che in una versione precedente di questo testo figurava una frase, poi lasciata cadere per ragioni di prudenza, che chiarisce perfettamente quali fossero le intenzioni di Monnet, e dello stesso Schuman quando fece suo il progetto di Monnet: « *Questa proposta ha una portata politica essenziale: aprire nel baluardo delle sovranità politiche nazionali una breccia abbastanza limitata per raccogliere i consensi, e abbastanza profonda per spingere gli Stati verso l'unità necessaria alla pace* » (7).

Vorrei concludere queste osservazioni sulla natura della Comunità prima del voto europeo, cioè senza la forza politica costituita dalla partecipazione diretta dei cittadini, con le seguenti considerazioni riassuntive:

1. - La Comunità non è riconducibile allo schema della confederazione, cioè al quadro nel quale si può manifestare una involuzione diplomatica. Una prova di questa affermazione sta nel fatto che la Comunità viene giudicata, sotto il profilo giuridico, come una innovazione, e non come il risultato dell'applicazione di schemi già noti.

2. - Circa l'effettivo carattere di questa innovazione, si può ritenere che gli elementi che caratterizzano la Comunità come una innovazione siano proprio i germi di federalismo inerenti alla sua natura di sistema istituzionale che non ha la possibilità di stabilizzarsi, ma solo quella di evolvere sino al raggiungimento dello Stato federale.

3. - Circa la capacità d'azione della Comunità si deve constatare, sulla scorta dei fatti, che essa è stata sufficiente, anche senza il sostegno degli elettori, per gestire in modo efficace l'unione doganale e quella agricola, ma invece insufficiente per la messa in opera graduale dell'unione economico-monetaria, secondo la decisione del Consiglio del 9 febbraio 1971 (piano Werner).

* * *

Devo ora affrontare l'ultimo argomento della mia relazione: la Comunità dopo il voto europeo. A questo riguardo le opinioni sono ancora molto incerte, ed è forse opportuno ricordare subito che c'è chi pensa che nemmeno con il voto europeo la Comunità abbia superato, o possa superare, lo stadio confederale. Questo è, ad esempio, il parere di uno studioso come Duverger, che ritiene che la Comunità, rafforzata dal voto degli europei e in prospettiva dalla moneta europea (con lo sviluppo dello S.M.E.), potrebbe, nella migliore delle ipotesi, consolidare il suo aspetto confederale mediante la trasformazione del Consiglio europeo in una sorta di « presidium ».

Per illustrare la sua concezione, Duverger ricorre alla distinzione, in uso fra gli studiosi sovietici, tra il « potere politico di Stato » e il « potere amministrativo di Stato ». Con questo punto

---

(7) Per questi passi cfr. JEAN MONNET, *op. cit.*, pp. 351 e 353.

di vista egli afferma: « *I capi di governo riuniti nel Consiglio europeo esercitano il potere politico della Comunità. Il Consiglio e la Commissione previsti dai Trattati di Roma ne esercitano il potere amministrativo* »; e osserva inoltre: « *Si potrebbe spingere ancora più in là il paragone con il sistema sovietico osservando che il Consiglio europeo assomiglia un po' al super-esecutivo collettivo che sostituisce il capo dello Stato nell'U.R.S.S.* ».

Alla base di questa interpretazione di Duverger, che prende deliberatamente in considerazione solo l'esecutivo per valutare il grado di sviluppo della Comunità, c'è un tratto costante del suo pensiero, da lui stesso richiamato, in questa occasione, in questo modo: « *Sebbene se ne parli poco, il problema dell'esecutivo determina di fatto l'avvenire dell'Europa. Le discussioni sulle prerogative dell'Assemblea hanno un aspetto retrogrado. È da più di un secolo che, nelle nazioni dell'Occidente, i poteri del Parlamento decrescono a vantaggio dei governi. Questi ultimi sono diventati l'organo principale di un impulso e di una decisione politica, nel quadro definito dai deputati e sotto il loro controllo. Prima del 1939 solo la Gran Bretagna e i paesi del* Commonwealth *praticavano un sistema di questo genere, grazie alla stabilità delle loro maggioranze. Dal 1945 la Repubblica federale tedesca, la Francia, il Giappone, l'Austria, la Svezia, Israele ecc. si sono allineati sul modello inglese. Fra le grandi nazioni solo l'Italia resta fedele all'archeo-parlamentarismo che la mantiene nell'impotenza* » (8).

Io credo che si debba tener conto di queste considerazioni, per il loro indubbio carattere realistico, anche quando si studia la Comunità. Mi sembra tuttavia che esse siano unilaterali nel senso che illustrano bene ciò che i Parlamenti contemporanei hanno perduto, ma non altrettanto bene ciò che hanno guadagnato. È vero che il Parlamento ha perso gran parte dei suoi poteri classici. Ma è anche vero che il Parlamento ha rafforzato — rafforzando sé stesso — il potere dei cittadini come elettori. È in questo quadro, nel quale la scelta del governo dipende dal popolo, che l'esecutivo è cresciuto. In effetti l'importanza dell'esecutivo moderno si basa su quella del voto e quindi sul blocco Parlamento-governo. Se questo blocco si incrina, il governo cade e la parola torna agli elettori, cioè al popolo. Il Parlamento è pertanto, più che mai, il presidio della democrazia.

Se si tiene conto di questa connessione, si può forse concludere che il ruolo del Parlamento è cresciuto e non diminuito. In

(8) MAURICE DUVERGER, « Le présidium de la Communauté », in *Le Monde*, 7 dicembre 1978.

ogni caso, per quanto riguarda la Comunità, Duverger ignora, in primo luogo, una questione specifica, quella del rilievo particolare che assume il voto in una associazione di Stati. Ed è da ciò che vorrei partire, osservando che non si può ritenere che sia confederale una associazione di Stati nella quale c'è il voto (potere) non solo a sostegno della politica degli Stati membri, ma anche a sostegno della politica dell'associazione in quanto tale. La cosa meno incerta che si possa dire a questo riguardo è che le associazioni di questo genere sono federazioni.

Storicamente il passaggio dal sistema confederale a quello federale è avvenuto proprio su questa base: il voto non solo in ciascuno Stato, ma anche nell'associazione come un insieme. La prima costituzione federale della storia, quella nord-americana, è stata modellata sul voto, attribuendo ad esso sia il compito della coesione dell'insieme (con la rappresentanza diretta del popolo della Unione nella Camera bassa), sia quello della garanzia dell'indipendenza, definita ed assicurata dal diritto, degli Stati membri (con la rappresentanza paritetica degli Stati nella Camera alta).

Il precedente americano non dovrebbe essere trascurato anche per un altro motivo. Se, per giudicare la Comunità, si esamina il suo esecutivo senza distinguerlo da quello degli Stati, si ammette che essa abbia già un esecutivo con le stesse caratteristiche. D'altra parte, se si pensa che si possa rafforzarlo sviluppando la Comunità come una confederazione, si pensa anche alla possibilità di un vero e proprio esecutivo confederale, come se le confederazioni potessero assicurare la governabilità e la coesione dell'insieme. Ma non ci sono esempi storici a favore di questa tesi (nelle confederazioni imperiali l'unità è assicurata dall'egemonia dello Stato più forte). Del resto, è proprio perché non ignoravano questa lezione della storia che gli Americani crearono un esecutivo federale e rinunciarono allo pseudo-esecutivo confederale. Gli Europei non dovrebbero dimenticare che fu proprio l'esempio dell'Europa come sistema di Stati sovrani a confermare gli Americani nell'idea che con la confederazione si sarebbero divisi; e a permettere loro di capire quali sarebbero state le conseguenze della divisione. Ma gli Americani poterono vedere le cose in questo modo perché avevano capito una cosa che sfugge ancora agli Europei (nonostante l'esperienza dei limiti della Comunità). Gli Americani avevano capito che, per quanto riguarda l'unità e la divisione, le confederazioni non sono affatto un passo avanti rispetto ai sistemi di Stati sovrani (Hamilton aveva perfettamente ragione quando diceva che le confederazioni hanno la stessa sostanza politica delle alleanze, che si fanno e si disfano secondo le situazioni). Gli Europei, invece, sembra che non sappiano che

le confederazioni non assicurano l'unità perché si basano sulla stessa regola dei sistemi di Stati sovrani: tutto il potere agli Stati (Hamilton: « *Ma se fossimo disuniti, e ciascuna parte restasse separata o, come è più probabile, venisse ributtata in due o tre federazioni, noi ci troveremmo in breve tempo nella condizione delle potenze continentali dell'Europa. Le nostre libertà sarebbero in balia dei mezzi per difendere noi stessi dalle ambizioni e dalle gelosie di ciascun altro* ») (9).

Ci sono altri aspetti della questione che molti Europei ignorano. Il dibattito politico, e in certa misura perfino quello culturale e scientifico, tengono ben poco conto del fatto che viviamo già in una situazione nella quale, essendo divenuta impossibile una guerra tra i paesi dell'Europa occidentale, non si pone più, nei reciproci rapporti, il problema della sicurezza (del nemico alle frontiere), con un vantaggio immenso per tutti (e rispetto al quale ogni conto del dare e dall'avere nell'ambito della Comunità diventa irrilevante). A causa di ciò non ci si rende nemmeno conto del fatto che stiamo per consolidare questa situazione con la rappresentanza europea e col voto diretto di tutti i cittadini europei. I fatti sono già a questo punto, il pensiero no. Per la prima volta nella storia si profila il superamento della divisione e delle guerre fra i popoli europei; ma tutto ciò non si rispecchia ancora nel pensiero dominante, che non prova affatto il bisogno di rivedere le sue concezioni e i suoi orientamenti per adattarli ad un cambiamento così importante. Ciò vale anche per l'idea nazionale. Non ci si chiede nemmeno, in effetti, se e come possano coesistere la pratica costante e regolare del voto europeo e il tipo di sentimento nazionale che dipendeva dall'avere il nemico alle frontiere, e comportava davvero l'esperienza di una divisione insanabile.

In ogni caso i nuovi dati di fatto sono già abbastanza solidi. Col voto europeo siamo almeno giunti a questa alternativa: o il mantenimento dell'unità, o l'eliminazione del voto europeo per ristabilire la divisione. Se a questa considerazione si aggiunge quella relativa alla estrema difficoltà di revocare il diritto di voto europeo dopo averlo concesso (a meno di catastrofi), si dovrebbe anche constatare che la Comunità — come associazione di Stati — ha già varcato la soglia dell'irreversibilità. Per questa ragione — e tenendo conto del fatto che non c'è esempio storico di confederazione che abbia assicurato in modo irreversibile l'unità degli Stati membri — si può pensare che, con il Parlamento eletto direttamente dal popolo delle nazioni europee, la Comunità abbia acquisito, anche in

(9) A. HAMILTON, J. MADISON, J. JAY, *The Federalist*, saggio VIII.

termini istituzionali, un carattere federale, o almeno i primi elementi concreti, e non solo germinali, di federalismo. Questo fatto permetterebbe di stabilire che, per quanto riguarda l'unificazione dell'Europa, saremmo passati dal « gradualismo funzionale » (federalismo in germe) al « gradualismo costituzionale » (federalismo che si dispiega a partire dal primo elemento costituzionale: il voto).

* * *

Detto ciò, bisogna passare ad un secondo problema, quello della capacità d'azione, perché attribuire alla Comunità la caratteristica di una federazione (sia pure nel suo stadio iniziale), e stabilire quale sia la sua capacità d'azione, sono due cose diverse. Era una federazione l'America del Nord prima della guerra di secessione, quando la capacità d'azione del governo federale era probabilmente al livello minimo indispensabile per assicurare la governabilità e la coesione dell'insieme, ed è ancora una federazione l'America di oggi, nella quale la capacità d'azione del governo federale ha raggiunto invece una specie di massimo, al di là del quale la federazione si trasformerebbe in uno Stato unitario.

Anche questo esempio mostra che bisogna liberarsi dal perfezionismo nella concezione dello Stato, e dalla conseguente incapacità di riconoscere il carattere della statualità dove mancano le forme tipiche dello Stato che Einaudi chiamava « giacobino-napoleonico ». Ciò che dobbiamo chiederci — per non pregiudicare l'esito dell'esame con l'uso di criteri non pertinenti — non è se il Parlamento europeo ha i poteri che i Parlamentari nazionali hanno già perso; ma se ha, e in quale misura, i poteri dei Parlamenti degli Stati che funzionano davvero. E ciò equivale a chiedersi se la Comunità, con il voto, farà entrare in azione un collegamento diretto tra elettori ed esecutivo (senza punti di interruzione dove si scaricherebbe a vuoto la pressione politica generata dalla partecipazione dei cittadini); e inoltre se questo collegamento passerà attraverso il Parlamento, in modo tale da formare un blocco Parlamento-esecutivo. Considerando così la questione, si può osservare:

1) Il Parlamento europeo può discutere qualunque cosa come e quando vuole, e prendere posizione dopo aver discusso e votato. Sotto questo aspetto è perfettamente vero quanto osserva Robert Jackson, e cioè che il Parlamento europeo « *è padrone a casa sua molto di più del corpo legislativo nel modello di governo di Westminster— nel quale la supremazia teorica del legislativo si è trasformata nella supremazia del secondo sul primo* » (10). Si può

(10) ROBERT JACKSON, *The Powers of the European Parliament*, Londra, s.d., p. 26.

ritenere che ciò dipenda dal limitato sviluppo dell'esecutivo, e dalla ancora limitata trasformazione europea dei partiti che impedisce di stabilire una forte disciplina europea (i congressi dei partiti europei hanno più il carattere di riunioni di dirigenti nazionali che quello di riunioni di delegati della base investiti del potere di scegliere la linea politica e di eleggere i dirigenti europei). Ma in concreto ciò significa che il Parlamento europeo, grazie a questa libertà d'azione, è perfettamente in grado di accogliere senza limiti, e di manifestare compiutamente, l'orientamento degli elettori (e quindi dell'opinione pubblica, ecc.).

2) Il Parlamento europeo ha poteri importanti in materia di bilancio. Questi poteri, che gli consentono già di respingere il progetto di bilancio elaborato dalla Commissione e dal Consiglio, presentano una netta tendenza verso la crescita, anche attraverso la capacità conflittuale del Parlamento; e va da sé che questa tendenza dovrebbe accentuarsi sia con il rafforzamento derivante dalla elezione diretta, sia a causa delle conseguenze politico-istituzionali dello sviluppo dello S.M.E.

3) Il Parlamento ha il potere di far cadere la Commissione con una mozione di censura approvata dai due terzi dei presenti purché il loro numero non sia inferiore alla maggioranza dei membri. Con questo potere — che si aggiunge a quello di respingere il bilancio, e che va considerato in relazione con il potere di iniziativa della Commissione per quanto riguarda la funzione esecutiva — il Parlamento può provocare, con la caduta della Commissione, l'arresto dell'intero esecutivo bicefalo della Comunità (paralizzando la stessa azione europea dei governi nazionali nel Consiglio). Dunque anche al vertice il collegamento *popolo-esecutivo* non presenta punti di interruzione. In sostanza il Parlamento europeo realizza questo collegamento alla base grazie alla sua libertà d'azione (che gli permette di esprimere politicamente l'orientamento degli elettori), e al vertice con il controllo dell'esecutivo. E basta tener presente quanta parte della vita economica dei nostri paesi (a cominciare dal settore agricolo) dipende ormai da decisioni europee, per stabilire che una crisi dell'esecutivo della Comunità avrebbe una grande ripercussione nell'opinione pubblica e nei settori colpiti, e costituirebbe un fatto politico di primaria grandezza.

Io credo che queste tre osservazioni — da riferire ovviamente alla Comunità nel suo insieme — bastino per affermare che col voto essa acquisterà, sia pure ad un livello minimo o iniziale, la caratteristica politica essenziale di uno Stato o Comunità capace di agire: il rapporto diretto elettori-esecutivo mediante il Parlamento nell'ambito di una importante sfera di azione. È vero che i limiti della Comunità, per quanto riguarda sia la completezza della sua sfera d'azione, sia la struttura dell'esecutivo (tricefalo, se si considera anche il Consiglio europeo) non sono certamente da sottovalutare. Ma è anche vero che non sono più gravi di quelli di molte forme statali del passato, che hanno tuttavia mostrato la loro capacità di svilupparsi fino ad acquistare le forme tipiche che ci sono familiari.

Per completare l'esame della capacità d'azione della Comunità, prendendo in considerazione anche il suo possibile sviluppo, si potrebbe osservare che col voto si manifesteranno due tendenze: una verso un blocco Parlamento-Commissione, con una capacità d'azione sufficiente per gestire l'unione doganale, quella agricola e quella economico-monetaria (sulla base dello S.M.E.), e l'altra verso una dialettica Parlamento-Consiglio europeo, con una sufficiente capacità del Parlamento di battersi per l'estensione dei suoi poteri e di quelli della Comunità come un insieme (come *Unione*). Si tratta in effetti di tendenze che si sono già manifestate (perfino senza la base del voto europeo) perché hanno il loro fondamento nella distribuzione del potere nella Comunità e fra la Comunità e gli Stati (a questo riguardo il processo che ha portato al voto europeo costituisce tanto un precedente quanto una indicazione). Va tenuto presente, d'altra parte, che un trasferimento di poteri importanti dalle nazioni all'Europa non è concepibile senza un rapporto dialettico, e al limite conflittuale, tra i detentori di questi poteri (gli Stati, e per loro i capi di governo nel Consiglio europeo) e il solo detentore alternativo possibile, il Parlamento europeo (almeno in prima istanza, e nell'esercizio di una funzione costituente).

Si potrebbe anche esaminare il problema dei mezzi politici di cui dispone il Parlamento europeo per ottenere questi risultati. Proprio a questo riguardo, il vice presidente della Commissione Vredeling ha osservato: « *Circa cento anni fa, il Parlamento olandese contribuì in modo decisivo alla soppressione del lavoro dei ragazzi — e ciò, mentre non aveva ancora alcun potere in materia. Come ha potuto occuparsene? Rivelando per mezzo di una pubblica inchiesta parlamentare, le condizioni miserabili nelle quali i ragazzi dovevano vivere e lavorare. Queste inchieste permisero di far conoscere una realtà che la società non poteva né voleva tollerare, e che essa dovette comunque cambiare* ».

Ma ciò che conta è che, a questo punto, si apre davanti al nostro sguardo il futuro, cioè il cuore stesso della politica, come ha affermato acutamente Miglio. È dunque lecito dire che, ancora una volta, giocherà il fatto che il controllo della sicurezza, e quello

dell'economia, si trovano a livello europeo. È su questa base, e non con considerazioni puramente istituzionali, che si può cercare di intravedere l'avvenire della Comunità. Con l'esame del presente, e della trasformazione istituzionale della Comunità a causa del voto, si può sostenere che essa è ormai una federazione, sia pure nel suo momento iniziale. Si può anche sostenere che, giunta a questo stadio della sua evoluzione, essa potrebbe essere travolta solo da eventi catastrofici in uno dei paesi chiave, senza tuttavia dimenticare che il rischio di eventi catastrofici potrebbe anche determinare il rafforzamento della Comunità per la necessità di affrontarli sul piano europeo con decisioni europee.

In ogni caso il fatto cruciale è che la Comunità e gli Stati si trovano ormai di fronte a scelte gravi e decisive. In profilo, con la crisi e la fine dell'equilibrio bipolare, si manifestano i nuovi termini del problema della sicurezza (che non può essere affidata in eterno agli U.S.A.) e di quello della distensione, che ha ormai bisogno anche di un effettivo polo europeo. E nell'immediato, senza molto tempo ancora per la scelta, ci sono i problemi della disoccupazione, dell'inflazione, dell'energia, della riconversione industriale e dell'equilibrio regionale.

Con l'esame del futuro noi possiamo dunque già dire che in Europa si confrontano ancora, in modo drammatico, il mondo di ieri (con la sua impotenza e la sua follia provocate dalla divisione) e il mondo di domani. Per questo i fantasmi del passato sono ancora tra noi. D'altra parte, non possiamo fugare questi fantasmi e scegliere il mondo di domani senza scegliere l'Europa, e non abbiamo più molto tempo davanti a noi. Non potremo infatti domare l'inflazione, né risolvere i problemi dell'energia, della occupazione, della riconversione industriale e di un migliore equilibrio regionale, riprendendo così in mano il controllo dell'economia, senza soluzioni europee, e in particolare senza:

1) la moneta europea: la politica economica europea indispensabile per la convergenza delle politiche nazionali è impossibile, a medio e lungo termine, con nove sovranità monetarie nazionali a causa del nesso tra politica monetaria e politica economica;

2) un bilancio comunitario adeguato, in mancanza del quale le politiche comuni risulterebbero sempre inefficaci come sono state sino ad ora. Conviene dunque ricordare che il rapporto del gruppo di studio presieduto da MacDougall ha stabilito che sarebbe necessario un bilancio non inferiore al 2,5% del prodotto lordo europeo, e che a conclusioni simili è giunta la Commissione quando 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 efficace redistribuzione delle risorse. E va notato che questo ammontare della spesa pubblica europea (che può valersi ovviamente anche di trasferimenti di spesa dalle nazioni all'Europa) è relativamente modesto e del tutto perseguibile;

3) un sistema di governo della Comunità efficace, adeguato a questi compiti, e tale da superare in modo positivo anche la prova dell'allargamento. Anche questo obiettivo è realistico. I poteri attuali del Parlamento europeo sono infatti sufficienti sia per battersi per la loro estensione (controllo parlamentare e rafforzamento dell'esecutivo europeo), sia per avviare il processo dell'unione economico-monetaria sulla base dello S.M.E.

Sono questi i nodi da sciogliere, e possiamo avere fiducia. Dalla parte dell'Europa non c'è solo l'avvenire, il bisogno di assicurarlo, un compito per chi abbia ancora l'ambizione della politica nel senso creativo del termine. C'è anche qualcosa di più modesto, anche se egualmente necessario: una rete di interessi politici, una classe politica europea in formazione, e la stessa ragion di potere europea dei partiti. Jackson, che ho già citato, osserva a giusta ragione: « *Per quanto 'minimalista' sia la posizione di molti fra quelli che saranno eletti al Parlamento europeo, essi saranno tuttavia spinti probabilmente verso una via diversa dalla situazione stessa nella quale si verranno a trovare: essi potranno infatti fare bene il loro lavoro solo adoperandosi per far funzionare la Comunità in un modo più efficace* » (11). E questa logica non riguarda solo i deputati ma anche, in prospettiva, i partiti. In ultima istanza sarà la lotta politica europea a decidere l'avvenire dei partiti, che solo in Europa, d'altra parte, per loro e nostra fortuna, potranno ritrovare la salute che stanno perdendo nelle nazioni.

---

(11) Robert Jackson, *op. cit.*, p. 40.

Il ruolo internazionale e il destino del dollaro

ROBERT TRIFFIN

I

Tutti gli americani sono preoccupati per il diminuito potere d'acquisto del dollaro che si è quasi dimezzato negli ultimi dieci anni; in seguito al discorso del Presidente del novembre scorso — che annunciava una serie di provvedimenti urgenti a sostegno del valore del dollaro all'estero — un numero sempre maggiore di americani si è reso conto del diminuito valore del dollaro anche nei confronti delle principali valute estere: esso infatti negli ultimi dieci anni si è dimezzato nei confronti del marco e dello yen e si è ridotto di quasi due terzi nei confronti del franco svizzero. Tuttavia ritengo che solo un americano su diecimila si renda conto che questi — ed altri — sviluppi stanno rapidamente insidiando ciò che il Presidente de Gaulle chiamava « l'eccessivo privilegio americano » di essere in grado di saldare con dei « pagherò » in dollari il crescente deficit U.S.A. (in conto capitale così come delle partite correnti) con l'estero. Tale deficit ha raggiunto la cifra esorbitante di 300 miliardi di dollari negli ultimi dieci anni (cfr. punto I, Tab. I).

Il summit di Brema del luglio scorso, che ha visto riuniti i Capi di Stato e di governo dell'Europa occidentale dovrebbe aver dato infine agli americani la completa dimensione della crisi internazionale del dollaro. Avrebbe dovuto infatti risvegliare l'attenzione statunitense su due aspetti: da un lato si sono evidenziati i pericoli di ulteriori indugi nella definizione di risposte concrete e significative da parte statunitense a questa crisi; dall'altro lato si sono delineate nuove opportunità di cooperazione « bilaterale » con il Sistema monetario europeo, già indicate a Brema. Tale cooperazione è essenziale per evitare un'altra drammatica crisi del dollaro e conseguentemente del sistema monetario mondiale pre-

TABELLA I.

L'ESPLOSIONE INFLATTIVA DELLA LIQUIDITÀ INTERNAZIONALE
(in miliardi di dollari)

	Fine 1969	Fine 1972	Fine 1977	I sem. 1978	I sem.'78 % su '69
I. *Averi esteri in dollari*	78	146	363	373	478
A. Su Governo U.S.A. e sistema bancario	49	85	210	221	451
B. Su filiali estere di banche U.S.A.	29	61	153	152	524
II. *Riserve Monetarie Internazionali*	79	159	319	330	418
A. In valuta	33	104	244	256	776
1. Dollari e eurodoll.	20	81	197		985
2. Altre valute	7	15	27		386
3. Diversi	7	8	22		314
B. Diversi: oro - D.S.P. Investimenti e prestiti F.M.I.	46	55	75	75	163
III. *Passività presso Banche Comm. Estere in*	121	217	658	700	579
A. Dollari e eurodollari	94	157	481		512
B. Altre valute	27	60	177		656

Fonti: Stime approssimate derivate da F.M.I., « International Financial Statistics », « Annual Reports », dal « Federal Reserve Bulletin », dall'« Annual Reports » della B.R.I. e dai bollettini trimestrali sull'andamento delle eurovalute e sugli sviluppi del sistema bancario internazionale. Non sono dati completamente omogenei e comparabili.

cariamente ancorato ad esso. L'iniziativa di Brema di avvio del Sistema monetario europeo riflette, fondamentalmente, il forte desiderio dei leaders della Comunità di rendere i rispettivi paesi meno dipendenti dalle fluttuazioni imprevedibili del dollaro.

II

L'attuale crisi del dollaro e le reazioni all'estero che essa ha provocato non possono essere comprese se non si ripercorre la storia recente dell'evoluzione del sistema monetario internazionale e, in questo contesto, del ruolo del dollaro negli ultimi dieci anni.

L'opinione pubblica statunitense e gli stessi organismi ufficiali sono propensi ad imputare la maggior parte della responsabilità della crisi del dollaro — e del sistema monetario internazionale che nel dollaro ha il suo fulcro — al quintuplicarsi del prezzo del petrolio verificatosi alla fine del 1973. In effetti, l'inflazione mondiale ebbe inizio molto prima di tale avvenimento e l'improvviso aumento dei prezzi petroliferi fu, almeno in parte, dettato da questo fatto; sebbene — ovviamente — l'aumento dei prezzi petroliferi abbia accentuato negli anni seguenti l'andamento dell'inflazione. I prezzi mondiali all'import ed allo export (in dollari) mentre hanno registrato durante gli anni '60 un incremento annuo inferiore all'uno per cento, negli anni dal 1970 a tutto il 1972 sono cresciuti in misura superiore al 6% e nei 12 mesi *precedenti* l'impennata dei prezzi petroliferi dell'autunno '73 l'aumento registrato è stato pari al 30%.

Tale evoluzione può essere collegata all'enorme e crescente disavanzo con l'estero degli Stati Uniti che ha letteralmente sommerso il sistema monetario internazionale, raddoppiando nel periodo dalla fine del 1969 alla fine del 1972 le riserve mondiali (cfr. punto II, Tab. I). L'incremento così registrato in soli tre anni è pari all'aumento verificatosi in tutto l'arco dei secoli precedenti per i quali disponiamo di dati storici.

Con il sistema di Bretton Woods — fissato nel 1944 — i paesi dovevano contenere le fluttuazioni dei tassi di cambio entro limiti molto ristretti: 1% al massimo al di sopra o al di sotto delle parità fissate dal Fondo monetario internazionale (F.M.I.); solo raramente esse venivano modificate dai principali paesi. Al fine di mantenere le fluttuazioni nel limite fissato, la banca centrale o il Tesoro di ciascun paese garantiva il proprio intervento sul mercato dei cambi ogni qualvolta una disponibilità eccessiva della propria moneta (dovuta al fatto che la spesa, i prestiti e gli investimenti di quel paese verso l'estero superavano nel complesso le entrate dall'estero) tendeva ad abbassare il tasso di cambio; oppure ogni qualvolta una domanda eccessiva della valuta (dovuta al fatto che, nel complesso i flussi dall'estero superavano la spesa, i prestiti e gli investimenti di quel paese verso l'estero) tendeva ad aumentare il tasso di cambio. Nel primo caso, il paese doveva acquistare sul mercato internazionale la valuta eccedente la domanda al fine di contenere il ribasso e nel secondo caso doveva vendere valuta al fine di prevenire gli apprezzamenti sul cambio.

Il dollaro giocava il ruolo chiave in queste transazioni: esso aveva acquisito involontariamente negli anni il « privilegio » avvelenato di essere utilizzato in larghissima misura come valuta « parallela » universalmente accettata, contro la quale tutti gli altri paesi vendevano o acquistavano la propria valuta sul mercato internazionale. Il dollaro rappresentava inoltre il maggior componente sia delle riserve internazionali accumulate dalle autorità monetarie dei singoli paesi sia delle disponibilità di banche private e società operanti nel commercio internazionale e nelle transazioni di servizi e capitali. Questa forma di accettabilità universale derivava dal fatto che gli averi in dollari potevano essere investiti in un grande mercato dei capitali a tassi di interesse remunerativi, ed essere convertiti legalmente in *qualsiasi momento*, al prezzo fisso di 35 dollari all'oncia in oro improduttivo di interessi. Il dollaro risultava quindi « buono come l'oro » e forse migliore dell'oro come investimento liquido dei surplus e dei risparmi degli altri paesi.

Circa 20 anni fa, io affermai che un tale sistema monetario mondiale non era vitale (1). Con il cosiddetto « dilemma di Triffin » (2) — come fu poi chiamato in seguito — io prevedevo che: (a) se gli Stati Uniti avessero corretto i deficit continui, la produzione di oro a 35 dollari l'oncia non sarebbe stata sufficiente ad alimentare l'aumento delle riserve mondiali; ma aggiunsi che (b) se i deficit U.S.A. fossero continuati, le disponibilità all'estero in dollari avrebbero di gran lunga superato la possibilità degli Stati Uniti di convertire dollari in oro a richiesta e ciò avrebbe condotto ad una crisi sia del dollaro che dell'oro (3).

Il primo termine del dilemma suggerì, dieci anni dopo, la creazione dei Diritti speciali di prelievo (D.S.P.) che sono essenzialmente delle riserve depositate presso il Fondo monetario alle quali i paesi membri possono attingere a certe condizioni per equilibrare i deficit di bilancia dei pagamenti (4). Tuttavia i D.S.P. dovevano servire come strumento aggiuntivo piuttosto che sostitutivo delle riserve valutarie (essenzialmente passività U.S.A.) come riserve internazionali. Queste ultime, mentre erano aumen-

---

(1) Cfr. la testimonianza da me effettuata al Joint Economic Committee del Congresso, ripubblicato in ROBERT TRIFFIN, *Gold and the Dollar crisis,* New Haven, Yale University Press, 1961, pp. 3-14.

(2) Cfr. OSCAR L. ALTMAN, *Professor Triffin's Diagnosis of International Liquidity and proposals for expanding the Role of the I.M.F.,* I.M.F. Staff Papers, aprile 1961.

(3) Cfr. ROBERT TRIFFIN, *Gold and the Dollar crisis,* op. cit.

(4) Dal luglio 1974, il valore del D.S.P. fu ridefinito sulla base di un paniere ponderato delle sedici principali valute stimate al loro cambio con il dollaro. La composizione del paniere fu modificata nel luglio '78, in quanto si considerano le valute dell'Iran e dell'Arabia Saudita al posto di quelle della Danimarca e del Sud Africa e si cambiò inoltre la ponderazione di diverse valute. Il D.S.P. fluttua giornalmente.

tate negli anni '60 ad un tasso medio annuo pari a 600 milioni di dollari, registrarono nel solo anno 1970 un incremento pari a circa 8 miliardi di dollari e nei primi sette mesi del 1971 pari a 13 miliardi. Nell'agosto '71 le riserve auree degli Stati Uniti rappresentavano meno di un terzo delle passività U.S.A. convertibili in oro detenute dalle banche centrali degli altri paesi, mentre costituivano meno di un quinto delle passività liquide totali nei confronti dell'estero (comprese le banche commerciali e i privati). La sospensione « temporanea » della convertibilità del dollaro decisa da Nixon nell'agosto '71 confermò — ahimé — il secondo termine del « dilemma di Triffin » del 1959.

III

In un certo senso l'inconvertibilità del dollaro risolse il problema dell'oro per gli U.S.A. ma non fermò la tendenza inflazionistica del « dollar-exchange standard », sia in America sia nel resto del mondo. Il debito pubblico U.S.A. (in gran parte titoli del Tesoro) e le passività delle banche verso gli stranieri (comprese quelle delle filiali all'estero) quasi raddoppiarono negli anni '70-'72, con un aumento da 78 miliardi di dollari alla fine del '69 a 144 miliardi alla fine del 1972; alla fine del 1977 ammontavano a 363 miliardi di dollari, con un incremento pari a due volte e mezzo in cinque anni. L'aumento totale, pari a 285 miliardi in questi otto anni, è stato uguale all'aumento totale registrato dal debito federale nello stesso periodo (da 279 miliardi di dollari alla fine del 1969 a 564 miliardi alla fine del 1977): coincidenza senza dubbio strana ma non completamente fortuita.

Le riserve monetarie internazionali raddoppiarono dal 1969 (79 miliardi di dollari) al '72 (159 miliardi di dollari); nei cinque anni seguenti raddoppiarono ancora (fino a 319 miliardi di dollari alla fine del 1977). Dell'aumento totale pari a 240 miliardi di dollari l'88% (211 miliardi di dollari) è stato costituito da disponibilità in valuta estera, principalmente dollari ed eurodollari (177 miliardi di dollari)(5); ciò, come visto, in gran parte riflette l'andamento delle passività sia del governo sia delle banche statunitensi (150 miliardi di dollari). Questi ingenti flussi di dollari verso le riserve dei paesi esteri rallentò la tendenza inflazionistica interna negli Stati Uniti, trasmettendo le spinte inflazionistiche al resto del mondo.

(5) Il rimanente 12% è così composto: distribuzioni di Diritti speciali di prelievo avvenute nel 1970-72, 4%; prestiti del Fondo monetario internazionale, 5%; aumento di valore delle riserve auree e dei D.S.P. determinato dalla svalutazione del dollaro, 3%.

Egualmente — o forse più — allarmante è stato l'enorme aumento dei prestiti esteri e delle passività delle banche private nello stesso periodo. Secondo stime approssimate della Banca dei regolamenti internazionali tali passività sono passate da 120 miliardi di dollari nel 1969 a circa 700 miliardi di dollari nel giugno 1978 (al lordo delle transazioni bancarie). Circa tre quarti di tali passività sono in dollari ed eurodollari, dei quali circa il 35% è costituito da debiti di banche statunitensi e loro uffici « offshore » alle Bahamas, ecc., il 15% da debiti di filiali statunitensi in Gran Bretagna e, per una percentuale non determinata ma indubbiamente consistente, dalle passività delle filiali di Banche U.S.A. negli altri paesi europei (6).

Nel complesso l'ammontare di dollari (ufficiali e privati) nonché di eurodollari in circolazione attualmente supera i 700 miliardi di dollari, dei quali circa la metà è costituita dall'indebitamento del governo e delle banche statunitensi (comprese le filiali estere) mentre l'altra metà è costituita dall'indebitamento delle banche commerciali estere, fondato su — e coincidente con — loro crediti sugli Stati Uniti.

Tale incredibile aumento della liquidità internazionale era già in atto prima della dichiarazione di inconvertibilità del dollaro dell'agosto 1971, dell'adozione del sistema di cambi fluttuanti del marzo '73, nonché del quintuplicarsi dei prezzi petroliferi dell'autunno dello stesso anno. Tuttavia tale tendenza si è sviluppata da allora con andamento costante nel tempo ed indubbiamente costituisce il fattore più grave da tenere in considerazione per combattere il peggior livello di inflazione globale mai registrato nella storia.

IV

Il sistema dei cambi flessibili subentrato agli accordi di Bretton Woods è diventato sempre più inaccettabile per molti paesi (7). Con il sistema dei cambi fluttuanti — adottato nel marzo 1973 — le banche centrali non sono più costrette, come accadeva con il

(6) Per eurovalute si intendono generalmente le attività o le passività di una banca, espresse in una valuta diversa da quella del paese in cui la banca è situata: eurodollaro per operazioni in dollari di una banca locata al di fuori degli Stati Uniti, euromarchi per operazioni in marchi di una banca locata fuori dalla Germania, etc.

(7) Cfr. la relazione su « The Future of Floating Exchange Rates: Free? or Mismanaged? » presentata da R. Triffin il 15 maggio 1978 ad una conferenza organizzata da The International Herald Tribune e da Forex Research Limited.

sistema di Bretton Woods, ad intervenire per mantenere le fluttuazioni del cambio entro i limiti fissati. I cambi possono quindi fluttuare giornalmente sul mercato in conseguenza sia dell'evoluzione della domanda e dell'offerta privata sia degli interventi discrezionali delle banche centrali, nonché in seguito ad altre misure di politica monetaria, come le variazioni dei tassi d'interesse, prese nell'intento di rallentare, o di accentuare, tali fluttuazioni. I cambi non sono tuttavia lasciati liberi di fluttuare senza interventi da parte delle autorità monetarie.

I cambi fluttuanti sono diventati un pericolo sempre più grave per il futuro del dollaro. Il calo da un mezzo a un terzo del valore del dollaro rispetto alle principali valute in competizione con la moneta U.S.A. quali strumenti per gli investimenti delle riserve ufficiali internazionali e dei saldi a vista delle banche private, non è stato sufficiente (anzi al contrario) a correggere gli ingenti deficit delle transazioni internazionali statunitensi. Il continuo deflusso di dollari verso l'estero ha determinato un enorme passivo nel saldo in dollari con l'estero (con un aumento da 78 miliardi di dollari nel 1969 a più di 370 miliardi a metà del 1978), che i detentori privati sono sempre più propensi a buttare sul mercato e che viene assorbito dalle banche centrali, peraltro quasi controvoglia, per contenere la svalutazione del dollaro nei confronti delle singole valute. Ciò ha conseguenze negative sull'andamento del commercio e della produzione e sull'occupazione nei singoli paesi.

L'accettazione internazionale del dollaro da parte degli stranieri quale valuta principale a livello mondiale ha procurato agli Stati Uniti facilitazioni finanziarie che sono aumentate da 10 miliardi di dollari all'anno nel 1975 a 44 miliardi di dollari nel 1977 (Tab. II, punto III B). Di conseguenza l'indebitamento U.S.A. aumentò fino a 221 miliardi di dollari nel primo semestre '78 (Tab. I, punto I A).

Mentre nel 1976 circa il 44% di tale indebitamento era assorbito dal mercato privato, nel 1977 tale percentuale scendeva al 16% e nel 1° trimestre '78 raggiungeva il 3%. La parte restante doveva essere acquistata dalle Banche Centrali e dagli organismi ufficiali e, contrariamente ad una convinzione diffusa, solamente una parte minima di tali acquisti (18% nel '77 e 11% nel 1° trimestre 1978) venne effettuata dai paesi O.P.E.C. Il volume maggiore di acquisti fu effettuato dalla Gran Bretagna e dall'Italia nei primi mesi del 1977, e, in seguito, con crescente allarme e proteste, dalla Germania, dalla Svizzera, dal Giappone e da altri paesi industriali. L'utilizzo del dollaro quale principale strumento mediante il quale i paesi in surplus accumulavano le riserve ufficiali e i saldi attivi ha imposto agli Stati Uniti l'impegnativa responsabilità di « riciclare » tali surplus finanziando i paesi più deboli, i quali pure registravano deficit nella bilancia dei pagamenti. I prestiti delle banche statunitensi agli stranieri aumentarono in tal modo nel '77 di 11 miliardi di dollari, mentre per il 1° trimestre 1978 registrarono un incremento su base annua pari a 25 miliardi di dollari contro un aumento di 1 miliardo di dollari nel 1970 e ad uno ancora inferiore nella maggior parte degli anni '60. (Tab. II, punto III A-1).

TABELLA II.

BILANCIA DEI PAGAMENTI USA
(in miliardi di dollari)

					Tassi annui	
					sett.-dic.	genn.-marzo
	1970	1975	1976	1977	1977	1978
I. *Partite correnti*	2	18	4	—15	—28	—27
II. *Uscita di capitali netti* (diversi dal punto III)	5	14	12	18	11	13
III. *Riserve ufficiali e attività delle banche* (I-II)	—3	4	—8	—33	—39	—41
A. Attività	—2	14	24	12	35	24
1. Prestiti bancari	1	14	21	11	35	25
2. Riserve ufficiali	—3	1	3	—	—	—1
B. Passività (—) verso	—2	—10	—32	—44	—74	—65
1. Detentori privati	6	—3	—14	—7	—11	—2
2. Detentori ufficiali	—8	—7	—18	—37	—62	—63
O.P.E.C.	...	—7	—10	—7	—4	—7
Altri	...	—	—8	—30	—58	—55
% svalutazione del dollaro (—) dal maggio '70 nei confronti di:						
10 principali valute	—1	—15	—13	—19	—19	—22
Franco svizzero	—	—39	—43	—54	—54	—57
D.M.	—7	—28	—35	—42	—42	—44
Yen	—	—15	—18	—33	—33	—38
Sterlina	—	+19	+41	+26	+26	+29

Fonte: Survey of Current Business, U.S. Dept. of Commerce, Washington, D.C.

Le riserve ufficiali nette e le attività bancarie degli Stati Uniti (Tab. II, punto III), che nel 1975 avevano registrato un lieve incremento sotto l'influsso di un surplus delle partite correnti eccezionalmente ingente, sono calate di 8 miliardi di dollari nel 1976, di 33 miliardi di dollari nel 1977 e, nel primo semestre '78, stavano calando ad un tasso medio annuo superiore a 40 miliardi di dollari.

Tale aumento dell'indebitamento netto statunitense era dovuto in parte alle esportazioni di « capitali diversi » (Tab. II, punto II), ma soprattutto e in misura sempre maggiore al deficit di parte corrente che è passato da 15 miliardi di dollari nel 1977 a 27 miliardi (su base annua) nel primo trimestre del 1978 (Tab. II, punto I); tale evoluzione si contrappone a quanto registrato nei tre anni precedenti — con un surplus medio annuo di 9 miliardi di dollari e un surplus massimo di 18 miliardi di dollari nel 1975.

Possiamo aggiungere che il peggioramento della bilancia di parte corrente risulterebbe di gran lunga più grave se si escludessero i ricavi degli investimenti effettuati nel passato: tali ricavi sono aumentati da 13 miliardi di dollari nel '75 a 16 miliardi nel 1978 e a 19 miliardi su base annua nel primo trimestre 1978. Tenendo conto di tali cifre, risulta che l'assorbimento di risorse reali da parte degli U.S.A. nei confronti del resto del mondo ha raggiunto i 33 miliardi dollari nel 1977 e, nel primo trimestre del 1978, i 47 miliardi (su base annua).

Tale pericoloso deterioramento della bilancia dei pagamenti statunitense ed il massiccio indebitamento con l'estero spiega le pessimistiche previsioni degli osservatori esteri — e di molti americani — circa il futuro del dollaro. Ciò spiega inoltre il disperato tentativo degli europei di stabilire un nuovo sistema monetario europeo che risulti meno dipendente dal dollaro inconvertibile, instabile e svalutato quale valuta per i pagamenti internazionali e per l'accumulo delle riserve ufficiali e dei saldi attivi dei privati.

V

L'importante decisione, assunta a Brema nel luglio '78 all'incontro dei Capi di Stato e di governo dei paesi della Comunità, di varare il S.M.E. merita molta più attenzione da parte statunitense di quanta finora gli sia stata dedicata negli Stati Uniti.

Tale decisione è tuttora respinta dagli scettici che ritengono il progetto un sogno utopistico, di impossibile realizzazione di fronte agli attuali tassi di inflazione così divergenti fra i paesi membri della Comunità. Ciò che costoro non capiscono è che il sistema proposto non implica una stabilità dei cambi fra i paesi partecipanti immediata, piena e irrevocabile, che sarebbe oggi indubbiamente prematura; e neppure significa la sostituzione delle valute nazionali con una unica moneta comune, sebbene essa sia auspicata quale eventuale — anche se lontano — risultato delle riforme istituzionali ora allo studio.

Ciò che si sta predisponendo per l'immediato è un più ampio utilizzo dell'attuale Unità di conto della Comunità, rendendola moneta « parallela » in alternativa al dollaro, all'eurodollaro ed alle altre euro-vaute attualmente utilizzate in una gran quantità di operazioni internazionali.

Tale moneta parallela — chiamata E.C.U. (Unità di conto europea) — nello spirito delle proposte di Brema dovrebbe inizialmente essere definita in base ad un « paniere ponderato » delle valute aderenti al sistema (8).

L'E.C.U. dovrebbe essere utilizzato quale moneta principale per tutte — o gran parte — delle transazioni degli organismi ufficiali nella C.E.E., per le compensazioni fra le banche centrali dei paesi membri, per i prestiti monetari di reciproco sostegno e per i conseguenti rimborsi e, possibilmente, per la quotazione sul mercato delle emissioni obbligazionarie internazionali.

Conti di riserva in E.C.U. dovrebbero essere aperti a favore di ciascun paese membro in cambio di trasferimenti equivalenti o di depositi collaterali in oro e in riserve in valute (inizialmente il 20% delle riserve globali) e per il resto in valuta nazionale. Valutando l'oro a prezzi rapportati — anche se non del tutto uguali — a quelli di mercato, si formerebbe un pool iniziale equivalente a più di 60 miliardi di dollari, al quale ciascun paese membro potrebbe attingere al fine di finanziare i propri deficit e stabilizzare i cambi. Le banche centrali potrebbero ovviamente attingere liberamente ai conti in E.C.U. corrispondenti ai loro trasferimenti in dollari e in valuta. Tuttavia i prelievi sui conti aperti in valute nazionali sarebbero regolati da direttive volte ad evitare abusi inflattivi e a correggere i deficit delle transazioni estere del paese.

In realtà, il principale obiettivo dell'accordo è quello di promuovere politiche interne volte a combattere l'inflazione così come la deflazione, a riequilibrare i conti con l'estero di ciascun paese e a ridurre in tal modo l'instabilità dei tassi di cambio fra

---

(8) Secondo la seguente composizione 0.828 D.M.; 1.15 F.F.; 0.0885 Sterlina, etc., dando un peso — al giugno '78 — pari a circa il 52% alle monete forti della Germania e del Benelux, al 20% al franco francese e al 28% alle monete più deboli della Gran Bretagna, Italia, Danimarca e Irlanda.

le valute dei paesi membri. Il cosiddetto « serpente » rimarrebbe in vigore per i paesi aderenti che sono: Germania, Paesi Bassi, Belgio, Lussemburgo e Danimarca (9).

L'accordo del serpente stabilisce che le banche centrali dei paesi aderenti devono intervenire sul mercato dei cambi per mantenere i cambi bilaterali (fra il marco e il fiorino per esempio) entro il margine di variazione del 2,25% rispetto alle parità centrali espresse in ciascuna delle valute degli altri paesi partecipanti. Tali parità sono riviste raramente.

Gli interventi possono essere finanziati sia mediante vendite di dollari sul mercato da parte dei paesi a valuta più debole oppure attraverso crediti a breve termine concessi dai paesi a valuta più forte ai paesi a valuta più debole e rimborsati da questi ultimi — essenzialmente in dollari — se lo squilibrio che ha reso necessario l'intervento non ha subito un'inversione di tendenza prima della scadenza.

Un accordo complessivo che comprendesse tutti i paesi membri li vincolerebbe all'osservanza di margini di fluttuazione simili, alla consultazione con gli altri paesi in caso di opportunità o di necessità di revisione delle parità centrali e al perseguimento di politiche che meritino il più ampio aiuto finanziario messo a disposizione dei paesi stessi mediante il nuovo accordo.

Nel momento in cui scrivo rimangono da definire tutta una serie di complessi problemi tecnici prima che misure concrete ed operative possano essere adottate dal consiglio di Bruxelles del dicembre 1978. Pare probabile comunque che, per allora, si sarà raggiunto un accordo con i due paesi ad economia più debole: l'Italia e, in particolare, la Gran Bretagna sulla base di impegni accettabili e credibili che essi dovranno assumere. Mentre non vi sono dubbi che l'accordo verrà firmato a Bruxelles, si potrà verificare l'ipotesi che esso preveda un regime provvisorio per la Gran Bretagna — e forse per l'Italia — rinviando la loro partecipazione a pieno titolo agli impegni di politica economica e monetaria e alle facilitazioni creditizie automatiche del nuovo sistema monetario europeo.

Ciò implicherebbe inevitabilmente l'adozione di misure particolari per quanto concerne la definizione dell'E.C.U. quale punto di riferimento degli interventi di stabilizzazione forzosa sul mercato dei cambi durante tale periodo di transizione.

(9) Fra i paesi non aderenti alla C.E.E. partecipa la Norvegia, mentre la Gran Bretagna, la Francia, l'Italia, l'Irlanda e la Svezia non partecipano agli accordi del serpente.

L'esclusione contemporanea delle fluttuazioni della sterlina — e della lira? — dal calcolo del paniere ponderato dell'E.C.U. complicherebbe la sua stessa definizione, mentre, dall'altro lato, renderebbe l'E.C.U. più attraente nei confronti degli investitori, in quanto il suo valore non sarebbe condizionato dalle fluttuazioni delle due monete più deboli della C.E.E.

Il S.M.E. inoltre rivoluzionerà — probabilmente — l'attuale struttura delle transazioni finanziarie e creditizie sia ufficiali che private. Molto prima dell'incontro di Brema un gruppo privato di influenti banchieri e leaders finanziari — la Lega europea per la cooperazione economica — ha approvato, nel maggio 1978, alla unanimità una proposta concreta — che su loro richiesta provvidi io stesso a stilare — per la creazione di « una moneta parallela europea quale difesa contro l'instabilità dei cambi ».

La Lega ha raccomandato l'adozione di una moneta europea parallela quale « interessante alternativa alle monete parallele largamente in uso per i contratti *transnazionali* che non possono, ovviamente, essere *contemporaneamente* definite in termini di valute nazionali dei paesi contraenti... » Il tasso di cambio di una moneta parallela europea — opportunamente definita — risulterebbe meno instabile (rispetto all'eurodollaro, euromarco ed altre eurovalute oggi in uso), poiché le sue fluttuazioni rimarrebbero più contenute rispetto alle monete nazionali dei paesi aderenti, così come rispetto alle altre monete.

La Lega ha proposto altresì che tale moneta parallela sia costituita dal paniere definito a Brema quale « Unità di conto europea », suggerendo tuttavia che ne sia modificato il nome in « Europa »; ciò simboleggerebbe l'obiettivo ultimo dell'Unione europea e nel contempo eviterebbe il problema delle molteplici traduzioni nelle lingue europee e di tutto il mondo.

La Lega ha evidenziato l'ampiezza enorme e crescente del mercato delle eurovalute, aperto all'« Europa ». Per esempio l'indebitamento delle banche di otto paesi europei — secondo la Banca dei regolamenti internazionali — espresso in valute diverse dalla moneta nazionale della banca debitrice, ha superato, alla fine del 1977, i 383 miliardi di dollari dei quali il 71% in dollari, il 17% in marchi ed il resto in franchi svizzeri, belgi, sterline, etc.

L'E.C.U. (o l'Europa) verrebbe in tal modo a sostituire le valute *estere,* piuttosto che le valute *nazionali,* nelle transazioni per le quali l'utilizzo delle monete estere è legalmente autorizzato e attualmente prevalente.

L'E.C.U. tuttavia potrebbe gradualmente essere esteso ai vari tipi di operazioni interne, man mano che ciascun paese riesce a

stabilizzare il suo cambio rispetto all'E.C.U. Se e quando saranno conseguiti sufficienti progressi sulla strada dell'Unione monetaria europea, l'E.C.U. verrebbe a costituire uno strumento già in uso e quindi più realistico di quanto precedentemente previsto (nel cosiddetto piano Werner) per l'eventuale unificazione delle valute nazionali.

VI

Le prime reazioni dell'amministrazione Carter alle proposte di Brema sono state ambivalenti. L'amministrazione ha ribadito tanto la volontà americana di continuare ad appoggiare la creazione dell'Unione monetaria europea, quanto lo scetticismo degli Stati Uniti sulla sua fattibilità. Alti funzionari del Tesoro hanno ribadito anche la volontà degli Stati Uniti di sostenere l'impiego dei Diritti speciali di prelievo quale strumento principale per i regolamenti internazionali e per l'accumulo delle riserve, « ma naturalmente, senza erodere il ruolo tradizionale del dollaro ». Questa è naturalmente una contraddizione in termini, poiché il dollaro è stato fin dalla guerra e rimane di gran lunga lo strumento più importante, sotto entrambi gli aspetti. I funzionari americani hanno espresso anche dei timori sul potenziale inflazionistico dell'emissione e accumulazione degli E.C.U., come se l'uso del dollaro non si fosse dimostrato ampiamente inflazionistico e non fosse uno dei principali argomenti a favore dell'alternativa dell'E.C.U., più controllabile dagli europei della illimitata accettazione, da parte delle loro banche centrali, della sovrabbondanza di dollari.

Infine, assai curiosamente, essi hanno espresso la loro preoccupazione per il fatto che il nuovo sistema possa distogliere le monete più forti dal rivalutarsi sufficientemente nei confronti del dollaro. Mentre è vero che una simile rivalutazione potrebbe essere rallentata dal fatto di essere più uniformemente estesa dalle attuali « monete rifugio » — in primo luogo il marco e il franco svizzero — ad una più vasta gamma di monete, la maggiore preoccupazione di Washington dovrebbe essere esattamente l'opposta: un *eccessivo,* piuttosto che un inadeguato, deprezzamento del dollaro nei confronti dell'E.C.U. e delle monete europee ad esso ancorate. Possibili passaggi della domanda internazionale da un dollaro indebolito ad un E.C.U. più forte minaccerebbero in effetti di accelerare il deprezzamento del dollaro e di rendere pertanto il dollaro sempre più sottovalutato. Se ciò dovesse accadere, la richiesta di protezione contro il « dumping dei tassi di cambio » americano potrebbe diventare quasi irresistibile all'estero e il deprezzamento del dollaro potrebbe anche scatenare una reazione di panico negli Stati Uniti in favore del protezionismo e magari anche di qualche forma di controllo e restrizione sui cambi. Americani e stranieri accetterebbero un deprezzamento del dollaro sufficiente a ristabilire la competitività americana nel commercio mondiale per quanto riguarda prezzi e costi, ma non tollererebbero, si deve ritenere, il deprezzamento molto più grave che potrebbe essere — e forse è già in procinto di essere — scatenato sui mercati dei cambi dalla diversificazione delle preferenze di portafoglio con il passaggio da un quasi monopolio del dollaro ad una più ampia gamma di alternative quali quelle offerte dalla « moneta parallela ». Gli europei sono persino più ansiosi degli americani di evitare un pericolo del genere e di partecipare con gli americani stessi alla comune difesa e aggiustamento del dollaro rispetto alle loro monete.

Tali possibili politiche non possono tuttavia essere limitate a interventi ufficiali sul mercato — da parte europea o americana —, se ciò deve significare buttare denaro buono e prendere denaro cattivo. Un requisito indispensabile per il loro successo è un attacco di fondo alle cause che stanno alla radice della debolezza del dollaro, vale a dire l'inflazione interna e i deficit della bilancia dei pagamenti degli Stati Uniti.

L'affermazione da parte sia del Congresso sia dell'Amministrazione della priorità di questi obiettivi — e della loro immediata attuazione mediante la manovra fiscale e restrizioni alla creazione di moneta, nonché, e in particolar modo, dei consumi e delle importazioni petrolifere — dovrebbe aiutare a ristabilire la fiducia nel dollaro e a fermare la manovra speculativa, sia da parte degli americani che degli stranieri.

Stime, tuttora incomplete e provvisorie, dell'andamento della bilancia dei pagamenti U.S.A. nel secondo trimestre '78 sembrano mostrare che la tendenza si sia invertita. Il deficit di parte corrente si è dimezzato dal 1° al 2° trimestre dell'anno ed è stato superato per la prima volta in molti anni dall'afflusso di capitali netti (ivi compresa una « discrepanza statistica » senza precedenti di 8 miliardi di dollari). Unitamente ad una contrazione — per la prima volta in molti anni — dei prestiti esteri da parte delle banche statunitensi ed un ulteriore accumulo di dollari da parte di privati esteri, ciò ha consentito — per la prima volta dal 1969 — ai detentori ufficiali di *ridurre* i loro averi in dollari di circa 5 miliardi, contro un *aumento* di circa 16 miliardi di dollari in ciascuno dei due trimestri precedenti.

Tuttavia, il riassorbimento totale del deficit U.S.A. non può verificarsi dalla sera alla mattina. Le politiche di correzione — com-

preso il riaggiustamento del cambio — producono i loro effetti solo lentamente. Per evitare un eccessivo deprezzamento del dollaro si renderanno ancora necessari considerevoli finanziamenti dei deficit residui che non possono essere immediatamente eliminati.

L'accordo di Brema apre in tal senso nuove possibilità sia per quanto concerne l'assorbimento dei flussi residui di dollari sia per il parziale consolidamento dell'eccessiva sovrabbondanza di dollari del passato.

G. William Miller, capo del Federal reserve board, ha recentemente sostenuto che gli Stati Uniti non dovrebbero più negare la possibilità di utilizzare per alcuni dei loro prestiti dall'estero la valuta dei creditori anziché il dollaro, al fine di renderli più attraenti e accettabili agli eventuali compratori, spaventati dal rischio di perdite eccessive su un dollaro in via di deprezzamento. Ciò sembrerebbe addirittura più necessario oggi che agli inizi degli anni sessanta, quando obbligazioni del genere vennero rilasciate a istituzioni ufficiali di paesi stranieri (in primo luogo Germania e Svizzera) per iniziativa dell'allora sottosegretario al Tesoro, Robert V. Roosa.

L'adozione dell'E.C.U. come moneta europea parallela dovrebbe invece consentire all'America di calcolare in E.C.U. alcuni di quei prestiti dall'estero. Finanziariamente, ciò esporrebbe gli americani a rischi di perdite sul cambio minori di quelli connessi con un calcolo in marchi o in franchi svizzeri. Politicamente esprimerebbe il concreto appoggio americano al nuovo Sistema monetario europeo e sarebbe una soluzione assai più accettabile della utilizzazione di una qualsiasi valuta *nazionale* diversa dal dollaro.

Un'altra forma di prestito in moneta straniera è il cosiddetto swap, che consiste in accordi valutari reciproci, in base ai quali il Federal reserve board può teoricamente prelevare fino ad oltre 22 miliardi di dollari in valute estere, di cui circa 18 miliardi in valute europee.

Con gli accordi swap l'ammontare di qualunque valuta estera comperata a pronti è immediatamente venduta a termine (10). Se l'attuale F.E.C.O.M. (Fondo europeo per la cooperazione monetaria) sarà, come previsto, potenziato per divenire il fulcro del nuovo Sistema monetario europeo, i crediti swap potranno essere effettuati in E.C.U. piuttosto che in valute nazionali ed estere (11).

---

(10) Solitamente 3 mesi più tardi, con possibilità di rinnovo per altri 3 mesi di comune accordo.

(11) Il F.E.C.O.M. è un organismo della C.E.E. preposto ad alcune delle operazioni previste da accordi di « sostegno monetario reciproco » fra i paesi membri.

Le obbligazioni in E.C.U. accumulate all'estero in base a questi accordi non avrebbero bisogno di essere acquistate e trattenute esclusivamente dalle banche centrali e dal Fondo europeo per la cooperazione monetaria. Dovrebbero essere presi accordi con le banche centrali e il Fondo che consentano loro, in base a condizioni concordate, di vendere tali obbligazioni sul mercato privato al fine di assorbire in parte gli eccessivi livelli inflazionistici della liquidità interna che i loro acquisti di obbligazioni in E.C.U. potrebbero creare. La garanzia cambiaria dell'E.C.U. renderebbe tali obbligazioni americane molto più negoziabili, a costi di interesse inferiori, di quanto non siano oggi le obbligazioni in dollari e il collocamento degli E.C.U. sul mercato renderebbe il finanziamento dei disavanzi americani assai meno inflazionistico che se gli E.C.U. fossero accumulati e trattenuti esclusivamente dalle banche centrali e dal Fondo europeo per la cooperazione monetaria.

Il calcolo in E.C.U. potrebbe facilitare non soltanto il finanziamento delle *attuali* eccedenze di dollari, ma anche il consolidamento di parte dell'eccessivo indebitamento in dollari, pubblico e privato, accumulato all'estero in conseguenza dei *passati* disavanzi americani.

La conversione dei crediti liquidi stranieri in dollari — tenuti con crescente riluttanza dai creditori — in « conti sostitutivi » che diano una garanzia cambiaria ai possessori è stata da tempo suggerita in molti rapporti del Fondo monetario internazionale. Troppo spesso questa proposta ha incontrato le obiezioni degli Stati Uniti che invece dovrebbero accelerare la negoziazione di un accordo che sarebbe di enorme vantaggio potenziale per il dollaro.

La denominazione e la garanzia proposta finora per questi « conti sostitutivi » si basano sui Diritti speciali di prelievo. Ma un calcolo in E.C.U. offrirebbe un'alternativa che potrebbe risultare assai più accettabile e attraente per alcuni detentori di dollari, specie in Europa, e così pure per il F.E.C.O.M. al quale potrebbero essere trasferiti tali averi in dollari.

Il rischio di cambio connesso per gli U.S.A. con la conversione di dollari in E.C.U. sarebbe più che compensato da un calo dei tassi di interesse sulle obbligazioni statunitensi e da scadenze più a lungo termine.

In realtà la soluzione più idonea per i rimborsi potrebbe anche essere quella di non fissare una scadenza tassativa per il rimborso.

Le obbligazioni « Consol » che rendono un certo tasso di interesse ma che sono rimborsabili solo per iniziativa del debitore, hanno rappresentato uno strumento di indebitamento molto in

uso per molti anni per il governo sia inglese che francese (*rentes perpétuelles*).

Esse potrebbero risultare di eguale interesse per alcuni dei maggiori creditori degli Stati Uniti, specie se venisse prevista una scadenza « contingente » nel caso in cui gli attuali squilibri nelle bilancie dei pagamenti si invertissero e i creditori degli Stati Uniti registrassero nuovamente consistenti indebitamenti verso gli U.S.A.

Le misure annunciate dall'Amministrazione nel novembre '78 vanno esattamente nella direzione da me precedentemente indicata: l'aumento del tasso di sconto da parte del Federal reserve e le disposizioni in merito alle riserve confermano la determinazione da parte dell'amministrazione di conferire la priorità alla lotta contro l'inflazione, che è uno dei requisiti fondamentali, prima menzionati, per il processo di finanziamento « comune » dei cambi fissati di comune accordo.

Più spettacolari sono i cambiamenti rispetto alle posizioni precedenti per quanto concerne l'impegno americano di intervento sul mercato dei cambi. Ingenti risorse saranno mobilitate per « effettuare massicci interventi, se necessari » (12) non solo per frenare ma anche per prevenire l'eccessivo deprezzamento del dollaro, ovviamente senza assumere impegni prematuri per quanto concerne la piena stabilizzazione nei confronti delle altre valute.

Gli Stati Uniti hanno progettato di espandere le loro vendite mensili di oro da 300 mila a 750 mila once per il novembre '78 e almeno 1,5 milioni di once nel dicembre; di vendere 2 miliardi di dollari di D.S.P.; di prelevare 3 miliardi di dollari su 4,1 miliardi di riserva presso il Fondo monetario internazionale; di aumentare le linee di credito « swap » con la Germania, il Giappone e la Svizzera a 15 miliardi di dollari (raddoppiando le quote attuali) e di emettere circa 10 miliardi di dollari di titoli del Tesoro in valuta estera.

Escludendo le linee swap con gli altri paesi, nonché le vendite di oro che potrebbero creare un afflusso verso gli U.S.A. di 300 milioni di dollari al mese, salvo crolli del prezzo dell'oro, tali provvedimenti definiscono un « pacchetto » complessivamente di 30 miliardi di dollari. Questo piano recepisce due dei suggerimenti più importanti indicati in precedenza: (1) prestiti in valuta estera e (2) vendite di titoli del Tesoro sul mercato privato oltre che alle banche centrali.

Io spero naturalmente che in futuro si rendano possibili la valutazione e l'adozione degli altri suggerimenti da me formulati,

(12) Come annunciato dal sottosegretario al Tesoro, Antony Solomon, il 1° novembre 1978.

compreso l'utilizzo alternativo dell'E.C.U. per prestiti agli U.S.A. dall'estero.

VII

L'attuazione delle mie proposte dovrebbe con il tempo ristabilire la fiducia nella forza del dollaro e persino indurre molte persone — specialmente negli Stati Uniti — a riconsiderarlo come perno di un sistema di « dollar-exchange standard » meglio gestito. La mia opinione ovviamente si orienta esattamente all'opposto. Ritengo che gli Stati Uniti dovrebbero avversare, e persino più degli altri paesi, un ritorno alle responsabilità politiche e alle tendenze inflazionistiche inevitabilmente connesse con il privilegio — notevole ma dannoso — di avere la propria valuta *nazionale* usata quale principale valuta internazionale a livello mondiale.

Lo stesso privilegio fu fatale per la sterlina e comportò la sua sopravalutazione, deficit ingenti e disoccupazione nel periodo del primo dopoguerra e nuovamente dieci anni più tardi, nonché ricorrenti crisi e svalutazioni. Ugualmente tale privilegio si rivelò fatale per il dollaro quando sostituì la sterlina quale perno del sistema monetario mondiale.

Queste due esperienze hanno convinto la Germania, la Svizzera e il Giappone a prevenire o a scoraggiare gli operatori privati e ufficiali, dal convertire i dollari svalutati contro la propria valuta più forte.

Le passate esperienze inoltre dovrebbero scoraggiare la Comunità europea dal favorire passaggi dal dollaro indebolito al futuro E.C.U. e dal permettere a questo di diventare un rivale del dollaro in quanto moneta mondiale parallela. Particolarmente importante, sotto questo aspetto, sarebbe una disposizione che limitasse o proibisse il possesso ufficiale di E.C.U. da parte di paesi che non sono membri della Comunità.

Ma non vi è dubbio che in mancanza di una stretta collaborazione tra Stati Uniti e C.E.E., l'E.C.U. potrebbe diventare un rivale temibile del dollaro ed aggravare ulteriormente la sua posizione sui mercati mondiali. Tuttavia, da tempo, gli organi ufficiali statunitensi considerano non solo i pericoli, ma anche i vantaggi che deriverebbero dal nuovo Sistema monetario europeo.

Una pronta negoziazione e realizzazione delle proposte sintetizzate qui sopra avrebbe una importanza decisiva per evitare un possibile disastro e, al contrario, per assicurare che il Sistema monetario europeo si riveli benefico non solo per i suoi membri ma anche per gli Stati Uniti e per il resto del mondo.

La ricostruzione di un ordine monetario stabile a livello mon-

diale, accettato da tutti i paesi del mondo, dovrebbe indurre gli Stati Uniti a riprendere, con la determinazione di conseguire il successo, i negoziati per le riforme indicate dal Fondo monetario nel 1972, con il suo rapporto sulla « Riforma del sistema monetario internazionale » e dal Comitato dei 20 nel 1974, dopo vent'anni di intensi dibattiti e negoziati.

A quel tempo si era raggiunto un consenso teorico che potrebbe essere ripreso e tradotto in accordo, se gli Stati Uniti si unissero agli altri paesi nella determinazione politica di attuare, nel lungo periodo, le riforme allora stimate indispensabili per un funzionamento regolare di qualsiasi sistema monetario internazionale (13).

In breve, una nuova forma di riserve internazionali simile ai Diritti speciali di prelievo — ma con un nome meno assurdo — dovrebbe rimpiazzare sia il dollaro sia l'oro nei regolamenti internazionali e nella formazione delle riserve. Tale strumento dovrebbe essere emesso dal Fondo in ammontari tali da adattare la crescita delle riserve monetarie mondiali all'esigenza non-inflazionistica che esse si sviluppino in armonia con l'aumento della produzione e del commercio (in alternativa al legame con l'andamento aleatorio della bilancia dei pagamenti statunitense e del mercato privato dell'oro).

Le possibilità finanziarie in tal modo trasferite al Fondo dovrebbero essere utilizzate per finanziare progetti in base a priorità concordate in comune a livello internazionale (in alternativa all'attuale utilizzo per finanziare i deficit U.S.A. e le vendite di oro).

L'enorme espansione, prima descritta, dell'indebitamento estero delle banche private e particolarmente l'incredibile dilagare delle banche « offshore » dovrebbe inoltre comportare lo sforzo di raggiungere un accordo internazionale fra i principali paesi coinvolti in tali operazioni.

Le attività sull'estero delle sole banche statunitensi (comprese quelle delle Bahamas e delle Cayman Islands) sono raddoppiate dal 1969, superando di più del doppio le attività sull'estero delle « case madri ». Ciò può essere spiegato solamente come un tentativo di evadere le disposizioni fiscali nazionali. Tuttavia fino ad oggi ciò non ha indotto i governi dei principali paesi finanziari ad assumere l'iniziativa di negoziare le disposizioni necessarie a limitare gli ovvi abusi contrari al pubblico interesse.

(13) Cfr. « Outline of Reform » p. 7-48 del volume *International Monetary Reform, Documents of the Committee of Twenty,* Washington, D.C. F.M.I., 1974.

Il nuovo Sistema monetario europeo dovrebbe essere parte di un Fondo monetario internazionale di struttura più decentrata, che lasci ai gruppi regionali di paesi, con orientamenti analoghi, la responsabilità di attuare forme di cooperazione e di integrazione monetarie più strette di quanto non sia oggi possibile, ed anche auspicabile, a livello globale.

La graduale stabilizzazione dei cambi, per esempio, può rappresentare, ancora per un lungo periodo, un obiettivo più realizzabile all'interno di tali gruppi regionali che fra tali gruppi e paesi.

In tal modo, il compito più pressante per gli Stati Uniti è oggi quello di sostenere il Sistema monetario europeo affinché diventi operante ed inserito nell'ordine monetario mondiale; l'alternativa è che, al meglio, esso diventi un'oasi chiusa o, al peggio, che si riveli un totale fallimento, condannato per mancanza di cooperazione da parte degli Stati Uniti a vivere in un mondo dominato dal caos monetario.

I fatti e le idee

IL SIGNIFICATO STORICO DELL'ELEZIONE EUROPEA

Nessun commentatore dei paesi della Comunità ha attribuito al voto europeo del 10 giugno il significato che gli ha attribuito Sacharov. Egli ha scritto testualmente in un articolo pubblicato su « Europa », il supplemento mensile de « La Stampa » (oltre che di Le Monde, The Times e Die Welt, giugno 1979): « È mia opinione che la creazione del Parlamento europeo, e soprattutto l'intenzione di riorganizzarlo in base alle indicazioni che emergeranno dalle elezioni dirette, sia un passo importante nella giusta e necessaria direzione dell'integrazione europea e anzi un trampolino, in una più ampia prospettiva, per la convergenza e la integrazione di tutti i paesi del mondo. Sono convinto che solo un progresso in questa direzione potrà eliminare i complessi pericoli che minacciano da vicino l'umanità ». Ed ha ribadito: « L'integrazione europea, che nel prossimo futuro è destinata a diventare sempre più reale ed immediata, dovrebbe — lo ripeto — diventare passaggio obbligato e modello per un processo evolutivo che si estenderà a tutto il mondo ».

Dal suo elevato punto di osservazione, Sacharov vede lucidamente il processo storico mondiale, e il ruolo dell'Europa in questo processo. Ma è difficile — o forse impossibile — per chi si trova in punti meno elevati, dare un senso preciso alle sue affermazioni senza la conoscenza dei principi del federalismo. Praticamente tutti ammettono che l'unità europea è necessaria, ed ammettono anche che è necessaria qualche forma di unità, o almeno di stretta collaborazione, mondiale. In sostanza, nessuno discute il fine. Ma quando si tratta del mezzo, cioè di cosa fare, come avanzare, tutti direbbero che si può avanzare verso questi

obiettivi solo battendosi ovunque per il socialismo (o la democrazia ecc.); e ciò si traduce nel fatto che non c'è né alcuna idea su come avanzare, né alcun impegno effettivo a questo riguardo, perché è evidente che non si può fare nulla, hic et nunc, *per introdurre la democrazia formale nei paesi in via di sviluppo, o il « socialismo reale » nei paesi industrializzati e così via (ciò che si può fare è battersi ovunque per le forme possibili di unità, di collaborazione e di distensione, e solo così si possono preparare le battaglie future per la libertà e la giustizia in tutto il mondo).*

Questa è la prima considerazione. Con una seconda considerazione si può constatare che quasi nessuno dice che per avanzare verso queste forme di unità bisogna distruggere lo Stato nazionale. Per se stessa questa alternativa — o lo Stato nazionale o l'unità — è inevitabile. Ma il dibattito politico e culturale la ignora ancora perché non ne conosce i termini. Per un verso non si sa che lo Stato nazionale crea una società esclusiva (nel senso che esclude che chi fa parte della nazione possa anche far parte, allo stesso titolo e con pari libertà, di una regione e di una federazione) e quindi non si tiene presente che lo Stato nazionale divide i popoli e rende impossibile la democrazia a livello internazionale.

Per l'altro verso, quasi nessuno sa pensare un libero governo di una società di libere nazioni *(il modello federale), cioè l'unità come forma di Stato o costituzione con la quale l'orbita del governo democratico si allarga sino a comprendere nella sua sfera molti governi, ma con la quale sia il governo dell'insieme, sia quello di ogni parte, sono, ciascuno nella sua sfera, liberi e indipendenti, e ordinati in modo tale da poter difendere la loro indipendenza non con le armi (secondo la logica dell'orda), ma con il diritto (secondo la logica della ragione).*

Esteso a tutto il mondo, questo è il modello — il solo modello — dell'unità politica del genere umano, della pace e del disarmo universale, come Kant, il Kant federalista, ha mostrato con grande chiarezza. È solo con considerazioni di questo genere che si può prendere seriamente in esame l'elezione europea. Su questa base si può infatti affermare che senza i criteri del federalismo non è possibile capire quale sia il significato storico del voto europeo del 10 giugno — anche quando si scrive giustamente, ma senza trarne le conseguenze, che si è trattato della prima elezione internazionale (o plurinazionale, o sovrannazionale, la terminologia è incerta perché il fatto è nuovo) della storia.

In effetti il 10 giugno è stato fatto il primo passo verso la formazione di un libero governo europeo di una società europea di libere nazioni. Ne segue che chi non conosce questa forma di

governo non è in grado di capire il significato storico del voto europeo e si limita a considerarne gli aspetti politici ed economici immediati. Ma una visione parziale è una visione distorta; e tanto più quando, come in questo caso, è in questione il senso stesso della storia contemporanea.

Si può ancora interpretarla, secondo il modo comune di vedere, con i criteri delle ideologie tradizionali (comunismo incluso)? O bisogna interpretarla, come pensava già nel secolo scorso un « grande presbite », Proudhon, con i criteri del federalismo? E non è proprio perché si insiste nel tentativo di analizzare il processo storico contemporaneo con le ideologie di fasi già trascorse della storia del mondo (liberazione delle classi, liberazione delle nazioni), che si finisce poi con il convalidare la nozione della crisi delle ideologie, con le inevitabili conseguenze di carattere reazionario?

In ogni caso, il pensiero federalistico permette di pensare che col voto europeo la democrazia, sino ad ora confinata nel campo nazionale, si afferma per la prima volta nel campo internazionale, da sempre riservato esclusivamente agli eserciti, ai rapporti di forza tra gli Stati, alla ragion di Stato e, in ultima istanza, alla guerra o alla minaccia del ricorso alla guerra.

L'Europa ha bisogno di una vera unità. Il mondo ha bisogno di una collaborazione sempre più stretta fra tutti i popoli. E ciò richiede un modo nuovo, federalistico di pensare e di agire, che può cominciare con il voto europeo. Solo con il riconoscimento del fatto che il voto europeo ha aperto la strada della democrazia internazionale, e solo con la revisione del proprio pensiero e della propria azione alla luce di questo fatto, si può ancora tentare di accostarsi al senso della storia che stiamo vivendo, nella sua proiezione verso il futuro che non può essere pensato con le idee che servirono per capire e guidare le lotte del passato.

(luglio 1979)

m. a.

I GOVERNI CONTRO L'EUROPA

Con una incoscienza che potrebbe costare all'Europa una catastrofe, da molti anni i governi nazionali fanno il possibile per disfare i primi strumenti di unità europea costruiti negli anni difficili del dopoguerra. Non si tratta di una affermazione polemica, ma di una pura e semplice constatazione. Dal 1968, cioè dalla fine del periodo transitorio del Mercato comune, la costruzione dell'Europa non registra più un solo vero successo, ma solo degli insuccessi, gravissimo quello del fallimento del primo progetto di unione economico-monetaria (piano Werner).

In questo quadro lo S.M.E. rappresenta il solo fatto positivo, ma ad una condizione, quella di farne davvero, secondo le deliberazioni di Brema, il punto di partenza del rilancio dell'unione economico-monetaria. Sono bastati però pochi mesi per veder scomparire questa prospettiva nell'orientamento e nell'azione dei governi. Il fatto è che per avanzare sulla base dello S.M.E. verso l'unione economico monetaria bisognerebbe aumentare la dimensione del bilancio della Comunità (con trasferimenti di entrate e di spese dalle nazioni all'Europa), rafforzare le politiche comuni (oggi a un livello risibile) ecc., mentre i nostri governi stanno facendo proprio il contrario. Il risultato è fatale: la degradazione dello S.M.E. da punto di partenza europeo a punto di arrivo nazionale. Con lo S.M.E. ci si può illudere di aver vincolato ad una politica più 'saggia' i governi nazionali e le autorità monetarie. E tanto basta, come se i problemi che dobbiamo affrontare non avessero cause e dimensioni internazionali; e come se non fosse certo che, affrontandoli con scelte nazionali, aumenterà la divergenza tra i paesi europei perché diverse sono le loro posizioni di forza nel mercato internazionale, nella bilancia mondiale del potere, ed anche in quella interna. La maggiore assurdità, in questo contesto, sta nella richiesta di una politica comune dello S.M.E. verso il dollaro, come se fosse possibile una politica comune verso il dollaro con nove monete nazionali, con scelte economiche sempre più nazionali, e senza la volontà politica di modificare i fattori della situazione economica che rendono impossibile questa politica.

Si poteva, anzi si doveva sperare che il voto europeo avrebbe indotto i governi nazionali a non insistere nella loro politica nazionalistica. Ma nemmeno questo è bastato. Per i governi nazionali non è cambiato niente. Per i nostri ministri le speranze e le aspettative degli elettori europei — che sanno benissimo che l'unica salute è l'Europa — non contano nulla. Nonostante il voto europeo, i governi insistono anacronisticamente nella tendenza a privilegiare, sul piano delle scelte concrete, la concezione intergovernativa dell'Europa, avvicinando il giorno nel quale questa tendenza comporterebbe la liquidazione della Comunità e il ritorno alle funeste divisioni del passato, con conseguenze spaventose per la situazione economica, sociale e politica.

La Francia, col pretesto del liberalismo, vuole proteggere le sue industrie nucleari rendendo impossibile, o quanto meno precario, qualunque tentativo di una politica europea dell'energia e di una politica industriale europea degli armamenti, che da sola basterebbe per ridurre in modo molto sensibile la spesa pubblica.

Si resta allibiti, del resto, quando si constata (« Le Monde », 5 ottobre) che il Presidente della Repubblica francese ha dichiarato testualmente: « È indubbio che il rapporto di forza tra la Francia e la Germania federale è più a nostro favore nel 1979 che nel 1955 sia che si tratti del numero degli aeroplani, o dei carri armati, o degli effettivi totali » (il nemico della Francia è la Germania?).

Il cancelliere Schmidt, dopo il recente incontro con il Presidente della Repubblica francese, ha dichiarato che non bisogna superare il limite dell'1% dell'I.V.A. per quanto riguarda le risorse proprie della Comunità. Ne seguirebbe, a termine relativamente breve, l'impossibilità di finanziare il bilancio della Comunità con risorse proprie, e quindi il ritorno ai contributi nazionali.

Il governo italiano, infine, alimenta da tempo nell'opinione pubblica una corrente di sfiducia nella Comunità continuando a prospettare la presenza italiana nell'Europa nei termini contabili di un dare e di un avere senza nemmeno pensare che il vero paragone da fare è quello tra la presenza dell'Italia in una Europa unita o in una Europa divisa (senza l'unificazione europea del dopoguerra l'Italia non avrebbe certamente conosciuto lo sviluppo che l'ha portata nel gruppo dei paesi industrialmente avanzati). D'altra parte il governo italiano ha fatto sapere che si prepara ad affrontare il problema del bilancio comunitario chiedendo la diminuzione della quota annua destinata all'agricoltura e, nel contempo, una diminuzione delle spese per il sostegno dei prezzi e un aumento delle spese destinate alle riforme strutturali. L'aumento di queste spese sarebbe perfettamente proponibile se facesse parte di un progetto di rafforzamento delle politiche comuni (e che comportano ovviamente un aumento della dimensione del bilancio), per consolidare lo S.M.E. ed avanzare davvero verso l'unione economico-monetaria. Ma diventa un'illusione o un pretesto, stante i rapporti di forza all'interno della Comunità, e stante il fatto che con le prospettive alimentari del mondo non avrebbe alcun senso diminuire la produzione di cereali e di carne, se viene proposto come un mezzo per bloccare l'evoluzione del bilancio della Comunità. Si impone pertanto una conclusione: anche il governo italiano sta agendo in modo tale da rendere probabile una situazione nella quale il bilancio della Comunità, non più finanziabile con risorse proprie, dovrebbe ricorrere ai contributi dei governi nazionali.

Se si pensa a quanto ha fatto De Gasperi per l'Europa si resta sgomenti. Ma a parte questo sentimento, che pure è doveroso, bisognerebbe tener presente che senza una sufficiente unità europea si andrebbe certamente e abbastanza presto verso la catastrofe.

Bisogna dunque rivolgere un fermo appello ai deputati europei. Li abbiamo eletti, devono fare il loro dovere. I presupposti ci sono. Circa il bilancio, che è il terreno sul quale si combatte ora la battaglia per la vita della Comunità, si profila già un nuovo conflitto tra il Parlamento europeo e il Consiglio dei ministri. Ma bisogna, a questo riguardo, sfruttare il salto di qualità contenuto nel voto europeo. Non basta combattere i governi nazionali sul piano del Consiglio dei ministri, che sfugge all'attenzione dell'opinione pubblica. Bisogna combattere i governi nazionali sul terreno delle circoscrizioni elettorali, all'interno di ciascun paese, cioè dove anch'essi devono inchinarsi al verdetto pubblico della democrazia, smettendo la pratica vergognosa di impostare le scelte europee nel chiuso dei gabinetti ministeriali, con le ideuzze di esperti e funzionari che vedono nella Comunità solo il teatro per i loro intrighi e i loro giochi di potere.
(settembre 1979)

m. a.

ACUME E GRANDEZZA DEGLI ESPERTI

*« La cooperazione politica costituita tra i Nove in seno alla Comunità europea si trova probabilmente in un momento cruciale della sua storia. Sembra aver esaurito ogni possibilità di sviluppo: andare più lontano esigerebbe un nuovo impluso politico. Potrebbe venire dal Parlamento eletto? È una domanda che ci si potrebbe porre ». Con questa introduzione l'*Agence Europe (1) *pubblica il testo integrale d'una conferenza sul tema « Cooperazione politica europea. Realizzazioni e prospettive », tenuta alla Università di Lovanio da Philippe de Schoutheete, Ministro plenipotenziario, capo del servizio delle Organizzazioni europee del Ministero degli esteri del Belgio e, più in particolare, incaricato dell'integrazione europea e della cooperazione politica.*

*Di fronte a un personaggio così onusto di referenze e ad una presentazione così allusiva, appare giustificata la curiosità del federalista. Ma, al termine della lettura, si comprende perfettamente il senso dell'annotazione dell'*Agence Europe*: il « nuovo impulso politico... potrebbe (è giusto il condizionale!) venire dal Parlamento eletto ». Da contributi quali quello di de Shoutheete, per certo, no!*

---

(1) Cfr. *Europa documenti*, n. 1061, 3 luglio 1979.

La conferenza si articola in quattro capitoli: introduzione storica, caratteristiche, realizzazioni, prospettive. Di particolare interesse il primo, che inquadra, e l'ultimo, che riassume e conclude. De Schoutheete ricorda come il Vertice dell'Aja avesse incaricato i ministri degli esteri di « studiare il miglior modo per realizzare dei progressi nel campo dell'unione politica nella prospettiva dell'allargamento »; come ne sia scaturito il rapporto Davignon che fu adottato nel 1970 a Lussemburgo e che invitava gli Stati a dotarsi di strumenti appropriati (due riunioni all'anno dei ministri degli esteri, quattro riunioni all'anno del Comitato politico, composto dai direttori degli affari politici) per permettere un'azione politica comune. Avviata così la cooperazione, il Vertice di Copenhagen del '73 « ha rafforzato considerevolmente i meccanismi »: quattro riunioni all'anno dei ministri, il Comitato politico si riunisce ogniqualvolta è necessario (di fatto una volta al mese), è autorizzata la creazione di gruppi di lavoro secondo i bisogni, è creata una rete di collegamento telex (la rete COREU) che consente lo scambio rapido e confidenziale di informazioni. L'obiettivo è « la ricerca di linee comuni in casi concreti ». La terza tappa scaturisce dal Vertice di Parigi (1974) e dal rapporto Tindemans. Nel comunicato del primo lo scopo della cooperazione politica è indicato così: « prendere progressivamente posizioni comuni ed applicare una disciplina concertata in tutti i campi della politica internazionale che pregiudicano gli interessi della Comunità ». Nel secondo, si auspicava che, nella prospettiva dell'Unione europea, gli Stati membri dovessero progressivamente trasformare la cooperazione politica in una politica estera comune. Un ulteriore perfezionamento dell'edificio si è avuto con l'istituzione del Consiglio europeo.

Anche l'annalista più rigoroso troverebbe quanto meno scarna questa ricostruzione storica. Come non ricordare, infatti, come l'iniziativa dell'Aja trovasse le sue radici nel disegno gaulliano di Unione — confederale — europea che prese corpo nelle proposte di Parigi e Bad Godesberg e quindi nel piano Fouchet? Come, ancora, non avvertire l'esigenza di inquadrare la riproposizione di questo discorso all'Aja nel contesto della conclusione del processo di unificazione negativa (lo smantellamento doganale), della crisi dell'equilibrio bipolare e, in particolare, del liquefarsi delle salde coordinate della solidarietà atlantica, nel cui ambito poté giungere a compimento il periodo transitorio del Mercato comune? Come, infine, non stabilire una connessione tra l'iniziativa dell'Aja qui in questione e il progetto di costruzione dell'Unione economico-monetaria, disegni di cui i federalisti denunziarono subito l'inadeguatezza, perché fondati sul presupposto della collaborazione intergovernativa, inefficace ormai rispetto ai nuovi obiettivi dell'unificazione e nella nuova situazione di potere mondiale, ma che davano corpo all'esigenza di procedere oltre l'unificazione doganale e di legare in qualche modo la nuova fase dell'integrazione economica al processo di fondazione dell'autonomia e dell'indipendenza europea?

Ma de Schoutheete non si occupa di queste cose. E la limitatezza della sua percezione storica dei fenomeni rende ragione della povertà dell'analisi relativa alle prospettive. Onestamente de Schoutheete ammette che « sulle attuali basi la cooperazione politica non può produrre una politica estera comune dei Nove. Essa può produrre, in certi casi determinati e dopo una procedura molto lenta, posizioni comuni, che sono elementi, parziali e frammentari, di una politica comune ». I Nove in sostanza « reagiscono più che agire ». D'altra parte, « la cooperazione politica è continuata nel puro pragmatismo. E ci si può domandare se i Nove sono ancora oggi (cioè nell'anno del voto europeo!) d'accordo tra loro sugli obiettivi dell'esercizio al quale si dedicano insieme da dieci anni ». Né bisogna dimenticare che « la cooperazione politica costituisce per i Nove un'istanza privilegiata ma non esclusiva ».

Tutto ciò porta de Schoutheete a una proposta operativa: « un nuovo passo avanti nel campo della cooperazione politica implicherebbe una sensibile modifica dei meccanismi attuali e senza dubbio la creazione di un leggero apparato amministrativo che possa sostenere l'azione della Presidenza ». L'elezione diretta del Parlamento europeo dispiega così tutta la sua forza dirompente: quella di far scoprire a de Schoutheete l'importanza della proposta gaulliana (1961) di un segretariato politico!

Ma questa affascinante conferenza riserva ancora, nelle righe conclusive, qualche sorpresa: « Queste considerazioni dimostrano che un progresso qualitativo nel campo della cooperazione politica porrebbe importanti problemi politici, che toccano la sensibilità nazionale degli uni e degli altri. Quindi è molto più probabile che la cooperazione politica continuerà nei canali esistenti con miglioramenti di dettaglio, ed accettando evidentemente i limiti che il sistema attuale comporta. Può darsi che la lenta maturazione degli spiriti, o un giorno, una circostanza esterna particolarmente pressante, permetterà a termine di passare ad un sistema più ambizioso, e quindi anche più vincolante. Nell'attesa, i Nove non hanno motivo d'essere scontenti di ciò che hanno realizzato fino ad ora ».

Pessimismo o ottimismo, dunque? C'è un passo della conferenza che provvede forse una chiave anche per questo problema:

« In tutto i Nove hanno un centinaio di riunioni all'anno e scambiano 5.000 telegrammi per sforzarsi di coordinare le politiche estere. Senza dubbio si tratta dello sforzo più completo e più sistematico che sia stato intrapreso in questo senso da Stati sovrani ».

Sursum corda! Quando passeremo a duecento riunioni e diecimila telegrammi gli europei avranno forse una comune politica estera!

(ottobre 1979)

l. v. m.

I problemi dell' azione

RAPPORTO DI MARIO ALBERTINI AL COMITATO FEDERALE DELL'U.E.F. DEL 22-23 SETTEMBRE 1979

I. Ciò che noi abbiamo elaborato nel corso degli ultimi anni è un programma per l'Europa in questa fase del processo di unificazione. Questo programma, che ha trovato la sua forma nel *Manifesto,* è stato elaborato con una larga consultazione della base. Ricordo che questo programma è un « programma minimo » in un senso preciso. Si trattava di stabilire che cosa si doveva fare (e si deve in gran parte ancora fare) per invertire la tendenza in una situazione nella quale l'unità europea, invece di avanzare, retrocedeva, in ispecie sul terreno monetario e su quello economico. Il nostro programma — che avendo il carattere di premessa nei confronti di qualunque altro obiettivo europeo più avanzato dovrebbe diventare in modo esplicito un impegno comune di tutti i partiti — era naturalmente formulato in previsione dell'elezione, e indicava tutte le scelte che l'Europa dovrebbe fare per consolidare definitivamente l'unità, e per affrontare a livello europeo i maggiori problemi del nostro tempo che a livello nazionale restano insoluti, diventano sempre più gravi con rischi sempre maggiori per gli Stati più deboli a breve termine, e a medio e lungo termine per tutti gli Stati.

Successivamente, noi abbiamo cercato di stabilire i primi elementi di una strategia europea secondo la concezione di Jean Monnet. Ciò comportava l'identificazione di priorità nel senso preciso che Monnet ha dato alla questione delle priorità quando si tratta dell'Europa: battersi per la soluzione di quei problemi che, se vengono risolti, permettono o addirittura comportano anche la soluzione degli altri problemi sul tappeto. Noi abbiamo così messo l'accento su tre punti: la moneta europea, la dimensione del bilancio,

e un sistema di governo efficace per la Comunità sulla base del Parlamento eletto. Infine, a Torino, abbiamo inquadrato questo programma e queste prime indicazioni strategiche nel contesto della nuova situazione internazionale, che sia sotto il profilo economico, sia sotto il profilo della sicurezza, condiziona largamente il perseguimento di qualunque obiettivo che abbia rilievo per la vita delle nostre nazioni.

Vorrei osservare che per sviluppare la nostra lotta noi dobbiamo non solo mantenere queste posizioni — *il Manifesto e i primi elementi strategici* — ma anche applicarle con un impegno maggiore rispetto a quanto è accaduto sinora. Non sono pochi i federalisti che hanno messo il *Manifesto* nel cassetto, e che hanno preso posizione sull'Europa ignorando completamente sia le risoluzioni del Congresso, sia le deliberazioni del Comitato federale. È evidente che in questo modo non sarebbe possibile esercitare alcuna influenza. Se in ogni situazione determinata, un federalista dicesse una cosa. un altro un'altra, e così via, nessuno potrebbe prendere in seria considerazione l'U.E.F. Anche la democrazia è una disciplina. In ogni caso, d'ora in poi il riferimento al *Manifesto,* ai primi elementi strategici, e a quelli che svilupperemo in seguito, diventa una stretta necessità, pena il completo fallimento della nostra azione. Ci siamo impegnati a stabilire, anche e soprattutto nelle sedi locali e regionali, un contatto permanente ed efficace con i deputati europei. Si tratta di dare all'opinione pubblica, alle forze locali, ecc., la possibilità di ascoltare direttamente dalla loro viva voce ciò che hanno cercato di fare e potuto ottenere; e si tratta inoltre di promuovere uno scambio di idee su ciò che bisogna ottenere assolutamente, anche se gradualmente, per fare davvero dell'Europa la cosa di tutti. Orbene, questo confronto esige che su ogni questione — il Parlamento europeo non potrà non occuparsi di tutte le questioni importanti — ogni federalista, in ciascuna delle nostre sedi locali, possa esporre la posizione dell'U.E.F. Solo in questo modo, l'U.E.F. potrà esercitare una influenza effettiva; ma ciò esige, ovviamente, l'uso del *Manifesto* come quadro di riferimento per tutte le nostre affermazioni.

In realtà noi siamo stati lungimiranti discutendo, ed adottando tempestivamente, il *Manifesto,* concepito proprio come un quadro di riferimento globale per l'esecuzione di un programma minimo, nel senso del minimo indispensabile. Ora dovremmo trarre, da questa previdenza, tutti i frutti possibili. E ciò comporta un aggiornamento. Rispetto al tempo nel quale abbiamo elaborato il *Manifesto,* la situazione è cambiata. Alcuni problemi hanno avuto un inizio di soluzione (massimo esempio, lo S.M.E.), e richiedono pertanto, per quanto ci riguarda, la determinazione degli ulteriori

obiettivi da perseguire su questa nuova base. D'altra parte, il corso del tempo ha messo in evidenza sia nuovi problemi, sia il bisogno, sempre più sentito, di sapere meglio quale possa essere il futuro della società e, nei limiti del possibile, di costruirlo consapevolmente, per sanare il distacco crescente tra la politica e i cittadini, e per ricondurre nell'ambito di una democrazia più giusta, rigorosa ed efficace le motivazioni del comportamento delle nuove generazioni. A questo riguardo, a me pare che si possa fare la seguente proposta: nominare subito una Commissione che si occupi dell'aggiornamento del Manifesto, possibilmente con la collaborazione della gioventù federalista, e invitare subito tutte le nostre organizzazioni, e tutti i federalisti a rivolgere a questa Commissione i loro suggerimenti. In questo modo il prossimo Congresso portando a compimento il lavoro della Commissione, potrebbe adottare le varianti da apportare al *Manifesto.* Con questa procedura, noi potremmo disporre per tempo dello strumento necessario per il confronto permanente con i deputati europei.

II. L'aggiornamento del *Manifesto* non è tuttavia il solo problema che dobbiamo affrontare. Nella vita della Comunità, e nello stesso processo di unificazione, è intervenuto un grande cambiamento, che deve essere esaminato con cura per adattare l'azione alla nuova situazione. Solo chi ha una percezione superficiale degli avvenimenti politici (o la subisce a causa della cattiva situazione dei mezzi di informazione di massa) può sottovalutare il fatto che con il voto europeo la composizione e l'orientamento del Parlamento europeo dipendono ormai dal consenso e dalla partecipazione diretta dei cittadini che, in questa funzione, costituiscono indubbiamente *il popolo europeo.* Va dunque ribadito che la presenza attiva del popolo europeo nelle istituzioni della Comunità significa non solo che la Comunità potrà accrescere la sua capacità d'azione e la sua influenza, ma anche che il processo di unificazione ha ormai raggiunto il *punto di non ritorno.*

Vorrei ricordare che questa questione, vale a dire il tentativo di stabilire ad ogni fase dello sviluppo dell'unificazione se essa avesse acquisito, oppure no, il carattere dell'irreversibilità, ha dato luogo sinora soltanto a valutazioni discordanti (anche per la mancanza di criteri di giudizio attendibili) che finivano con l'indebolire l'impegno dei politici e la fiducia dei cittadini. Orbene, dopo il voto europeo noi possiamo certamente affermare, senza timore di sbagliare, che la possibilità di tornare indietro — di riprodurre la divisione come nel primo dopoguerra dopo aver cercato invano la via dell'unità — non esiste più, a meno di catastrofici rivolgimenti della situazione politica (che non si possono escludere ma non sono attualmente prevedibili, e che sono in ogni caso resi più

difficili proprio dal fatto che l'Europa, non essendo più divisa, non è più preda del disordine nazionalistico). Per tornare indietro bisognerebbe ormai revocare lo stesso diritto di voto europeo, ma nessun governo, e nessuna forza politica, possiede ora, o può acquisire in un futuro già pensabile, il potere necessario per questa revoca. D'ora in poi, dunque, le possibilità sono solo due: o star fermi, o avanzare (mentre sino ad ora lo star fermi comportava il rischio, se non la certezza, di retrocedere). Alla lunga si potrà perciò solo avanzare, anche se con tempi ancora imprevedibili, che non dipendono tuttavia da fattori extra-umani, ma dalle scelte, dalla volontà e dall'impegno di tutti.

Questo aspetto nuovo della situazione di potere è destinato a produrre cambiamenti di grande rilievo in tre settori dell'azione politica: quello dell'orientamento di fondo con il quale viene pensata e guidata l'azione politica, quello del riconoscimento di ciò che abbiamo già ottenuto e possiamo ancora ottenere con l'Europa, e infine quello delle nuove possibilità che si manifestano per sviluppare ulteriormente, e portare a compimento, l'unificazione. In primo luogo va osservato, in termini materialmente politici, che d'ora in poi chi lavora per la divisione perde il suo tempo e una parte del suo potere (perché persegue un obiettivo irrealizzabile), mentre chi lavora per l'unità impiega bene il suo tempo e aumenta, in prospettiva, il suo potere (un prodromo di questa nuova logica politica si è già prodotto con l'elezione politica che, in linea generale, ha premiato i partiti europeisti e punito quelli nazionalistici).

È vero che la coscienza di questo nuovo carattere della lotta politica è ancora scarsa. Ma è anche vero che gli uomini più capaci — cioè quelli destinati a primeggiare — sono proprio quelli che capiscono per tempo, e comunque prima degli altri, dove sta il loro vantaggio e dove il loro svantaggio. In ogni caso la diffusione di questa coscienza è una leva che noi dobbiamo utilizzare, tenendo ben presente che il fatto europeo decisivo è ormai questo. Solo se si batteranno davvero in tutte le sedi per l'unità europea (come obiettivo del partito e non solo di qualche dirigente illuminato) i nostri partiti sposteranno la lotta politica dai campi nazionali a quello europeo; e solo con questo spostamento essi riusciranno finalmente a pensare in termini europei ciò che hanno sinora pensato in termini nazionali: la strategia politica, il futuro delle nostre nazioni, l'indirizzo fondamentale della politica estera e della politica economica.

In secondo luogo va osservato — per quanto riguarda il riconoscimento dell'utilità dell'Europa — che d'ora in poi sarà più facile far capire all'opinione pubblica quale immenso beneficio

abbiano già tratto dal processo di unificazione tutti i popoli europei, ivi compresi quelli che non l'hanno promosso o l'hanno addirittura ostaggiato. Con una valutazione di insieme, si può facilmente mostrare che l'Europa ha potuto fruire, in questo dopoguerra, di un grado di unità che le ha consentito di evitare i danni della divisione. Può sembrare poco, ed è moltissimo. E noi abbiamo ora la possibilità di affermare che con il raggiungimento del *punto di non ritorno* le politiche estere, militari, economiche e culturali provocate dalla divisione — quelle che l'Europa ha conosciuto nel periodo più triste e più tragico della sua storia — non sono più possibili.

Non si tratta solo della pace europea, che è pur tuttavia un bene inestimabile. Si tratta anche dell'alternativa tra situazioni politiche che frenano o promuovono lo svolgimento dell'attività economica. Quando, come accade soprattutto in Italia e nel Regno Unito, si fa il conto del dare e dell'avere nella Comunità in termini esclusivamente amministrativi (conto che si può del resto variare a piacere manipolando in modo opportuno i dati), ci si dimentica un confronto infinitamente più importante, quello fra la situazione e le prospettive dell'economia in un'Europa divisa o in un'Europa come la nostra, già abbastanza unita per evitare i danni della divisione.

È evidente che il vantaggio è enorme per tutti. È evidente che in un'Europa divisa l'Italia non avrebbe avuto nel dopoguerra lo sviluppo economico che l'ha portata nel gruppo dei paesi industrialmente avanzati. Ed è evidente che il Regno Unito si troverebbe in una situazione migliore se avesse accettato l'Europa nel 1950, invece di scegliere l'isolamento e perciò la decadenza. Sono queste le cose che andavano dette. Se fossero state dette, come sono state dette in Italia per merito dei federalisti che hanno sempre criticato il governo e i partiti quando era necessario, non avremmo avuto in alcuni paesi una partecipazione elettorale così debole o addirittura sconfortante.

Su questo piano — che è quello della propaganda della verità contro la propaganda della menzogna promossa dai nazionalisti — bisogna ormai, avendo raggiunto con il *punto di non ritorno* un solido bastione, andare più in là. Per presentare la situazione attuale dell'Europa agli europei (che come elettori hanno ormai il diritto e il dovere di giudicare la Comunità, e quindi anche l'operato dei governi nazionali nel Consiglio dei ministri), non basta più dire che cosa guadagniamo con l'assenza della divisione. Bisogna anche dire che cosa perdiamo per la mancanza di una unità dinamica e attiva.

L'esame è presto fatto. La Comunità è la prima potenza com-

merciale del mondo. Con l'unità monetaria ed economica essa disporrebbe evidentemente di un potere contrattuale molto più forte di quello di ogni Stato preso isolatamente. Ma l'Europa non può ancora esercitare questo potere per l'insensata cocciutaggine con la quale i governi e le burocrazie nazionali difendono la loro anacronistica sovranità economica in materia di moneta e di controllo della congiuntura, arrecando così giorno per giorno un danno incalcolabile non solo agli europei, ma anche al mondo, che senza il contributo dell'Europa non può creare un ordine economico e monetario internazionale equilibrato, e capace sia di favorire lo sviluppo del Terzo mondo, sia di accelerare la riconversione industriale indirizzandola verso nuovi rapporti sociali nei paesi avanzati. D'altra parte è in questo quadro, quello dell'unione economica e monetaria, e non in quello del dare e dell'avere puramente contabile, che vanno posti, e possono essere gradualmente risolti, i problemi interni dello squilibrio tra regioni povere e ricche.

III. Il terzo cambiamento provocato dal voto europeo, e dal fatto che ormai la situazione di potere non comporta più la possibilità della ricaduta nella divisione, riguarda la strategia del processo di unificazione e richiede un'analisi che oggi può solo essere iniziata, e che potrà essere sviluppata solo a grado a grado che sarà confortata dall'evoluzione degli avvenimenti.

Per quanto riguarda il potere, sino ad ora la strategia del processo di unificazione ha avuto un solo protagonista: i governi nazionali. Ciò non significa che non abbiano dato un contributo essenziale i grandi europeisti come Monnet, i cittadini, e, in via subordinata, i partiti e le forze sociali organizzate. Il contributo dei cittadini è stato certamente decisivo, e vale la pena di ricordarlo ora che un esame superficiale della prima elezione europea ha indotto molti osservatori a valutazioni pessimistiche circa la sensibilità europea dell'opinione pubblica.

Senza il favore dei cittadini, che hanno fatto immediatamente proprie le grandi decisioni europee, a cominciare dalla riconciliazione franco-tedesca, e le hanno subito tradotte in un nuovo modo di pensare e di agire — solo in questo modo si spiega il successo del Mercato comune — l'Europa sarebbe ancora divisa come nel passato. Tuttavia, in politica occorrono, anche se non bastano, le decisioni del potere. E sotto questo aspetto, per tutti questi anni senza le decisioni dei governi nazionali non si poteva far nulla. Tutto ciò che è stato fatto sinora — le grandi scelte, il sì all'esecuzione di programmi europei, e la stessa elezione diretta del Parlamento europeo — non sarebbe stato possibile se i governi nazionali non l'avessero voluto (se costretti o no dalle cose è un altro discorso).

La Commissione, e lo stesso Parlamento europeo (eletto indirettamente) hanno svolto in modo spesso innovativo (come la Corte di Giustizia) un ruolo indispensabile. Ma questo ruolo era — e non poteva non essere — politicamente subordinato perché né la Commissione, né il Parlamento, potevano, da soli, prendere le decisioni che contano, quelle che mutano lo stato delle cose. Questa situazione si rispecchia perfettamente nel fatto che sino ad ora c'è stata, in ognuno dei nostri paesi, una lotta politica nazionale (e perciò un grande dibattito nazionale sul che fare, su come preparare il futuro con la nazione); ma non c'è stata, in Europa, una lotta politica europea (e perciò un grande dibattito sull'Europa, su come preparare il futuro con l'Europa). È per questa ragione che i cosidetti « realisti » non hanno creduto nell'Europa. Ed è per la stessa ragione che la stampa non è riuscita ad avere una idea esatta del problema europeo, e a farla conoscere al pubblico. Ma ciò che importa ora è che questa situazione è finita. D'ora in poi anche la Comunità potrà prendere da sola decisioni che contano, con tutte le conseguenze che ciò comporta.

La forma giuridica di questa possibilità è allo stato embrionale, e perciò molti stentano ancora a riconoscerla. Ma il fatto sussiste. Il Parlamento europeo può bocciare il bilancio e far cadere la Commissione; e ciò equivale a paralizzare il processo dell'esecutivo (si tratta di un evento analogo a quello delle crisi di governo). D'altra parte, questa possibilità di decisione si colloca in un contesto politico di carattere democratico nel quale i partiti devono ormai preoccuparsi dei voti non solo sul piano nazionale ma anche su quello europeo. È proprio per questo che sta per avere inizio una vera e propria lotta politica europea, che pur essendo per ora oscurata dal fatto che la lotta politica nazionale occupa quasi completamente la scena, prenderà tuttavia sempre più rilievo perché l'Europa è da tempo, e in modo sempre più pressante, una unità di destino.

Non è possibile, come ho detto, esaminare ora tutte le conseguenze di questo cambiamento. Ma una cosa può, e deve, essere subito osservata. Con questo cambiamento anche per la costruzione e la vita dell'Europa vale ormai uno degli aspetti tipici della lotta politica democratica: la strategia politica come strategia per la formazione di maggioranze. In questo contesto strategico ottenere risultati ed ottenere maggioranze diventano due facce della stessa cosa. Ed è proprio cercando di esaminare come potranno formarsi ed agire le maggioranze europee che si può aprire un capitolo nuovo nella storia del processo di unificazione.

La novità essenziale è questa: sino ad ora ogni progetto per far avanzare l'Europa doveva essere concepito come un progetto

tale da poter essere accettato, in certe circostanze, dai governi nazionali. Progetti di questo genere — i cui limiti, già nella fase di elaborazione, sono evidenti — sono tuttora necessari perché i governi nazionali hanno ancora il controllo di poteri che devono essere trasferiti all'Europa (in primo luogo la moneta e l'esercito). Ma ormai si può far avanzare l'Europa anche con progetti di natura del tutto diversa, che siano tali da dar luogo alla formazione di maggioranze in seno al Parlamento europeo; cioè con progetti che dovranno essere elaborati, discussi e confrontati in modo pubblico, e che dovranno tener presenti gli interessi e le aspettative degli elettori europei prima di ogni altra cosa. Ciò comporta, in ultima istanza, lo spostamento della base del potere su cui si regge la Comunità dalle mani dei governi nazionali a quelle del popolo europeo.

In futuro non si potrà più dire che manca il « federatore ». Ma ciò che conta, ora che siamo solo all'inizio di questo sviluppo, è identificare la funzionalità delle maggioranze europee, che non corrisponde a quella delle maggioranze nazionali. La differenza principale è che in Europa non si fa il governo con la maggioranza parlamentare. Ne segue che, mentre negli Stati nazionali la maggioranza di governo e quelle che si formano a volta a volta sui singoli problemi, tendono a coincidere, in Europa le maggioranze sui singoli problemi potranno invece formarsi più liberamente, ed essere perciò a volta a volta diverse, sino ad includere probabilmente, sia pure con combinazioni diverse, quasi tutti i parlamentari (con un beneficio evidente per l'evoluzione europea di tutte le forze politiche).

In pratica noi dobbiamo prendere in considerazione tre tipi di maggioranze: a) una grande maggioranza permanente in difesa dei Trattati; b) una serie di maggioranze occasionali su singoli problemi; c) una maggioranza che potrà manifestarsi solo in circostanze particolari per il passaggio dei poteri. Per ciascuna di queste maggioranze valgono, mi pare, le seguenti considerazioni.

Grande maggioranza in difesa dei Trattati. Le elezioni hanno dato, a questo riguardo, un buon risultato. Si è già calcolato che i parlamentari favorevoli alla Comunità come è definita dai Trattati sono più dei due terzi, cioè più del numero necessario per far cadere la Commissione e paralizzare l'esecutivo, e quindi per bloccare qualunque tentativo di snaturare la Comunità. Circa questa maggioranza — per noi, e soprattutto per il Movimento europeo — il problema è quello di stimolarla e di sostenerla. Essa pone anche, per il Movimento europeo, un problema organizzativo. Sono infatti i deputati di questa maggioranza quelli che potrebbero formare l'intergruppo parlamentare del Movimento europeo perché la

loro posizione è già acquisita ed ha carattere permanente, mentre le posizioni che verranno prese sui singoli problemi e sul passaggio dei poteri non sono né permanenti, né già acquisite, e dipendono esclusivamente dallo svolgimento della lotta politica europea.

Maggioranze occasionali sui singoli problemi. La questione non è di promuoverle. Il grado attuale di lotta politica europea, pur essendo ancora al livello iniziale, e perciò minimo, è già sufficiente per promuoverle. Queste maggioranze si formeranno certamente (il processo è in corso), e metteranno sempre più in evidenza la necessità di soluzioni europee, con una prospettiva mondiale, dei maggiori problemi. Esse renderanno così sempre più debole la posizione delle forze che coltivano ancora la speranza illusoria di soluzioni nazionali (il recente dibattito francese sulla difesa nucleare europea, pur essendo prematuro, è un chiaro segno in questa direzione).

Sotto questo profilo, queste maggioranze occasionali daranno un contributo essenziale alla formazione di una opinione pubblica europea attiva ed esigente, introducendo un fattore nuovo nell'equilibrio politico. Va tuttavia osservato che ciò faciliterà, ma non renderà ancora possibile, la soluzione europea dei grandi problemi economici sul tappeto (e a maggior ragione quella dei problemi che appartengono al dominio della politica estera). Il fatto è indubbio. Le *politiche comuni* saranno sempre inadeguate finché non raggiungeranno il livello di una vera e propria politica economica europea d'insieme (il progetto di bilancio attuale non è che l'ennesima conferma di questo stato di cose). A questo riguardo c'è una sola via d'uscita, quella che noi non ci stanchiamo di indicare: il trasferimento del controllo della congiuntura economica e della moneta dalle nazioni all'Europa; cioè, in concreto, la moneta europea, una dimensione adeguata del bilancio e il rafforzamento dell'esecutivo.

Dal punto di vista quantitativo questo trasferimento è modesto. Ma pur essendo modesto — come risulta chiaramente dai lavori della Commissione Mac Dougall — esso è tale da dar luogo al trasferimento del potere di controllare le grandezze macroeconomiche dal livello nazionale a quello europeo; ed è proprio per questo che o non viene nemmeno preso in considerazione, o viene criticato aspramente con argomentazioni pretestuosamente tecniche che hanno soltanto lo scopo di mascherare la cattiva volontà politica. In ogni caso, ciò che conta è che l'esame delle maggioranze occasionali, e della situazione che esse finiranno col creare, conduce alla indicazione strategica fondamentale.

In termini teorici il fatto è questo: o si forma la maggioranza per il passaggio dei poteri, o i problemi europei resteranno senza

soluzione (per la mancanza del potere indispensabile). E in termini pratici il fatto è questo: la formazione della maggioranza necessaria per il passaggio dei poteri è difficile ma non impossibile. Se l'unificazione dell'Europa non avesse già raggiunto il *punto di non ritorno,* non ci potrebbero essere molte speranze, sia per la difficoltà del compito, sia per il basso tono della vita politica in generale. Ma l'Europa è già al *punto di non ritorno.* Ciò significa che la lotta politica europea non potrà essere fermata. Essa continuerà pertanto a provocare — con le maggioranze occasionali sui problemi europei — la aspettativa di soluzioni europee. È su queste aspettative — e più precisamente sullo squilibrio tra aspettative europee dell'opinione pubblica e delle forze sociali, e mancanza di ralizzazioni europee — che si può far leva per giungere alla formazione della maggioranza per il passaggio dei poteri.

La maggioranza per il passaggio dei poteri. Al presente questa maggioranza non esiste, e sarebbe del tutto vano cercare di promuoverla subito. La sua formazione dipende dall'evoluzione della situazione politica globale e dal grado di avanzamento della lotta politica europea. Non si può ancora dire, d'altra parte, quale potrà essere a questo riguardo l'eventuale contributo diretto dei governi nazionali. In teoria non si può escludere che, in situazioni diverse da quella di oggi, i governi possano, come al tempo della C.E.D., affidare al Parlamento europeo dei compiti di natura costituzionale (in materia di moneta europea e, in prospettiva, di difesa europea). In ogni caso, le circostanze pratiche della formazione di questa maggioranza, e quindi anche le forme concrete che essa potrà assumere, non sono precisabili in anticipo. Ma è già precisabile sin da ora quanto segue. Con il voto europeo, e l'avvento della democrazia europea, non sono più possibili passi avanti dell'Europa senza maggioranze a favore. Ciò vale, ovviamente, anche per il passaggio dei poteri. Ne segue che o si giunge ad una maggioranza per i poteri, o non si può portare a compimento la costruzione dell'Europa. Ne segue anche che si può formare la volontà di portare a compimento la costruzione dell'Europa solo con la propaganda per la formazione e la vittoria di questa maggioranza, che costituisce l'imperativo strategico supremo.

IV. Sinora ho esposto in termini razionali il problema dell'azione europea. Non si può fare altrimenti, quando si tratta di promuovere un dibattito per giungere alla conoscenza del che fare. Ma non bisogna dimenticare che in politica la ragione passa solo attraverso idee-forza; e che questo mezzo d'azione funziona nel modo più efficace se c'è la possibilità di far leva su una sola idea-forza, che sia tale da creare nei politici un senso di colpa (se non agiscono nel modo dovuto) e nei cittadini un orientamento netto verso scopi definiti.

Io credo che, a questo riguardo, noi dovremmo riflettere seriamente sulla *questione delle frontiere,* che ha già costituito nel passato uno dei temi principali della nostra propaganda. Si può considerare uno scandalo il fatto che gli europei, che esercitano già il diritto di voto, siano ancora divisi dalle vecchie frontiere, cioè da un relitto del nazionalismo. Ma c'è di più. Le frontiere misurano esattamente il grado di disunione economica che sussiste tuttora nella Comunità. Non si possono abolire le frontiere perché non ci sono né una moneta europea né una politica economica europea. Ed è vero il contrario. Se l'unione economico-monetaria fosse un fatto acquisito, le frontiere sarebbero inutili. Sollevando la questione delle frontiere si può pertanto spiegare con molta semplicità sia ciò che i governi e la Comunità non hanno fatto, con un danno sempre più grave per tutti i cittadini, sia ciò che devono fare; si può porre ai parlamentari europei — come rappresentanti dei cittadini europei — il problema di che cosa intendono fare per renderne possibile l'abolizione, ecc.

Si può inoltre osservare che la questione delle frontiere mette in evidenza anche altri limiti della Comunità. È la sopravvivenza delle frontiere — associata all'idea distorta di risolvere alcuni problemi fondamentali dei cittadini senza abolirle — che costringe a parlare dello « spazio giudiziario europeo », o dei « diritti speciali » di coloro che lavorano in un paese diverso da quello di origine (come se fossero degli stranieri, pur essendo dei votanti), e via dicendo. Anche a questo riguardo la riflessione sulle frontiere può diventare una riflessione generale sulla vera situazione della Comunità, e sulle responsabilità dei rappresentanti degli europei.

V. C'è ancora un problema più generale da menzionare, non per esaminarlo subito, ma per decidere se dobbiamo farne, come vorrei proporre, il tema fondamentale del nostro Congresso. È il tema del federalismo come fatto culturale. Vorrei fare, a questo riguardo, due considerazioni preliminari. La prima è che ogni giorno che passa mostra sempre di più il carattere mondiale che assumono tutti i nostri problemi, e la stessa vita quotidiana di ogni cittadino nella sfera della sua comunità locale. In corrispondenza di ciò, le motivazioni profonde del comportamento di tutti, e specialmente delle nuove generazioni, assumono questa dimensione; ma ciò genera sia il diffuso distacco dalla politica che si manifesta ovunque nei paesi democratici, sia la crisi morale dei gio-

vani, perché la politica e la cultura non sono ancora riuscite a creare una vera prospettiva mondiale.

La seconda considerazione è che questo limite non riguarda la scienza e la tecnologia, ma solo la cultura, nella sua espressione globale, e la politica. Dal punto di vista tecnico la scienza è già perfettamente in grado di elaborare programmi mondiali per molti dei grandi problemi del nostro tempo, da concepire ormai come problemi del genere umano. Ma i progetti che sono stati elaborati, o proposti, restano lettera morta. Io credo che ciò dipenda dal fatto che si pensano i programmi mondiali con gli strumenti d'azione politica che abbiamo ereditato dal passato, o per meglio dire con gli schemi teorici corrispondenti. Si formulano programmi mondiali scientificamente esatti, o scientificamente controllabili, e poi si pensa che debbano eseguirli gli Stati nazionali (o il loro braccio secolare, l'O.N.U.). Ma così si affidano questi programmi a dei centri di azione che non solo non sono in grado di realizzarli, ma che costituiscono proprio l'ostacolo da superare per realizzarli. Non è una questione di buona o cattiva volontà, è una questione di potere: col potere nazionale esclusivo (che caratterizza ancora gli Stati nazionali e può essere superato solo col federalismo, cioè con lo schema del libero governo di società di libere nazioni) non si può sviluppare il consenso mondiale necessario per un programma mondiale.

È questo il problema che può, e deve, essere affrontato con il federalismo, inteso come la cultura dell'aspetto politico della dimensione mondiale della vita sociale. A questo riguardo l'Europa può essere, come ha detto lucidamente Sacharov, tanto un modello quanto un trampolino verso soluzioni mondiali.

Sino ad ora il federalismo ha espresso politicamente la cultura nata dalla riflessione sul fascismo, sulla seconda guerra mondiale e sull'agonia del sistema europeo degli Stati. Ma ora è venuto il tempo, per il federalismo, di esprimersi compiutamente con la prospettiva mondiale che ci è imposta dai problemi del futuro del genere umano.

I documenti

DICHIARAZIONE DEL PRESIDENTE DELL'U.E.F. SULL'ELEZIONE EUROPEA

Per la prima volta nella storia, i cittadini di nove paesi europei hanno votato insieme per eleggere il primo parlamento internazionale, e per fondare sulla volontà del popolo delle nazioni europee la Comunità europea. È stato così compiuto il primo passo essenziale del cammino da parcorrere per salvare e rafforzare le nazioni europee, che possono ricuperare la loro indipendenza solo con l'unità, e che possono conservarla solo con l'unità federale. Non c'è infatti nessuna altra forma costituzionale con la quale si possa assicurare un governo indipendente sia a ciascuno degli Stati associati, sia alla associazione concepita come un insieme.

I governi nazionali avrebbero dovuto convocare alle urne gli europei quando si trattava di ricostruire i nostri paesi dopo le rovine della guerra perché sarebbe stato infinitamente meglio ricominciare sulla base dell'unità democratica invece che su quella della divisione nazionale del passato. I governi avrebbero dovuto convocare alle urne gli europei almeno quando venne fondata la Comunità economica, allo scopo di farne davvero la cosa degli europei e non una organizzazione tecnocratica distaccata dal popolo, dalla sua esperienza e dai suoi sentimenti. È per questa colpa storica dei governi nazionali che il voto europeo, giunto così tardi, non è stato pienamente compreso dalle forze politiche, sociali e culturali, e dagli stessi cittadini. Ma una grande via è stata aperta.

Col voto europeo la democrazia, sino ad ora confinata nel campo nazionale, si afferma per la prima volta nel campo internazionale, da sempre riservato esclusivamente agli eserciti, ai rap-

porti di forza, alla ragion di Stato e, in ultima istanza, alla guerra o alla minaccia della guerra. L'Europa ha bisogno di una vera unità. Il mondo ha bisogno di una collaborazione sempre più stretta fra tutti i popoli. E ciò richiede un nuovo modo di pensare e di agire, che può cominciare proprio col voto europeo. Solo con il riconoscimento del fatto che il voto europeo ha aperto la strada alla democrazia internazionale, e con la consapevolezza che questa strada è ormai percorribile, si può portare tempestivamente l'Europa al minimo politico-istituzionale indispensabile, e il mondo ad una collaborazione sempre più stretta, preludio della federazione mondiale del futuro.

In questo grande momento della storia mondiale l'U.E.F. ricorda pertanto che per proseguire sulla via dell'unità europea e della collaborazione mondiale, e per far sì che la Comunità possa affrontare e risolvere i problemi dell'occupazione, dell'energia, dell'inflazione e della riconversione industriale mediante il rafforzamento e la coordinazione delle politiche comuni, è necessario giungere al minimo politico-istituzionale 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 il conseguente dinamismo nazionale della spesa pubblica e del sindacato), b) la disponibilità di mezzi sufficienti per un adeguato trasferimento di risorse e per una iniziale possibilità di controllo della congiuntura (2,5% del prodotto lordo europeo secondo le valutazioni del rapporto Mac Dougall), c) la capacità di governare la moneta europea e una spesa pubblica europea dell'entità precisata grazie al rafforzamento sia della Commissione, sia del suo legame con il Parlamento europeo e perciò con gli elettori europei.

Sulla base di questo orientamento, l'U.E.F. si impegna sin da ora a organizzare il più stretto contatto possibile tra i deputati europei e i loro elettori, sia come singoli, sia come membri di diversi gruppi politici, sociali e culturali nei quali si articola la vita dell'Europa, allo scopo di rafforzare col sostegno degli elettori la lotta per l'affermazione di una maggioranza veramente europea in seno al Parlamento europeo.

RISOLUZIONE DELL'U.E.F. SULLA LIBERTÀ D'AZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

L'U.E.F. attira l'attenzione dell'opinione pubblica e della stampa sul fatto che la libertà d'azione del Parlamento europeo — che ha il suo fondamento nei Trattati di Roma — trova la sua espressione concreta nel regolamento del Parlamento stesso, che deve essere pertanto considerato come il presidio della sua libertà.

Fa osservare che l'obiettivo principale dei nemici dell'Europa, costantemente richiamato anche durante la campagna elettorale, sta proprio nel tentativo di privare il Parlamento europeo del suo diritto di organizzare, con un regolamento autonomo, i suoi lavori in piena indipendenza e libertà.

Fa osservare che il Parlamento europeo deve essere libero di agire sia per non rendere vano il voto degli europei, sia per assumere in pieno il suo diritto-dovere di diventare il protagonista della costruzione dell'Europa e di esercitare, in nome degli elettori europei, il controllo democratico della politica della Comunità.

Ricorda che il Parlamento europeo ha conquistato la sua libertà d'azione con una lotta lunga e tenace che è stata troppo spesso ignorata, e fa presente che senza una informazione europea adeguata non ci può essere né un rapporto efficace tra gli elettori europei e i loro rappresentanti, né uno sviluppo della democrazia europea.

Ciò premesso, e tenuto conto del fatto che il regolamento attuale ha fatto buona prova, l'U.E.F. ritiene che le sue caratteristiche essenziali vadano conservate adattandole alla nuova situazione, anche numerica, del Parlamento europeo.

In particolare l'U.E.F. ritiene che:

1) il regolamento attuale sia un eccellente regolamento parlamentare, e che esso possegga, grazie al suo rigore e ai poteri accordati all'ufficio di presidenza, i requisiti indispensabili per consentire l'efficacia dei lavori in una assemblea parlamentare plurilingue, plurinazionale e con compiti eccezionali come quelli della costruzione dell'Europa;

2) ogni singolo parlamentare rappresenta il popolo delle nazioni europee. Servizi e appannaggi parlamentari a lui conferiti personalmente dal popolo, e dal popolo finanziati, non dovrebbero essere rinunciabili;

3) i servizi di studio, informazione e documentazione del Parlamento europeo dovrebbero essere messi a disposizione di ciascun deputato per rendere efficace il disposto dell'art. 25 c. 1 (facoltà di ogni membro di presentare proposte di risoluzione concernenti argomenti che rientrino nell'ambito dell'attività della Comunità);

4) le commissioni non dovrebbero essere aumentate rispetto alle 12 attuali. Pertanto, la maggior ampiezza delle commissioni impone: a) un rafforzamento del segretariato; b) la costituzione di un ufficio di presidenza e di gruppi di lavoro. I membri dell'ufficio di presidenza dovrebbero essere scelti fra i deputati che, non

essendo anche parlamentari nazionali, dispongono interamente del loro tempo;

5) il diritto di petizione, disciplinato dall'art. 48, dovrebbe essere rafforzato. In particolare, quando la petizione sia sottoscritta da almeno 50.000 cittadini, la commissione per le petizioni deve portarla a conoscenza di tutti i parlamentari entro 30 giorni dal suo ricevimento;

6) l'istituzione di un Ombudsman sembra opportuna per consentire una efficace difesa dei diritti dei cittadini europei ed evitare abusi della burocrazia comunitaria;

7) le cifre che indicano le quantità minime di membri, per quanto riguarda sia la costituzione dei gruppi sia la procedura di voto, vanno ovviamente aumentate in proporzione dell'aumento del numero dei parlamentari. Esse dovrebbero pertanto almeno raddoppiare. Ad esempio, la dimensione minima del gruppo parlamentare dovrebbe essere elevata ad almeno 30 membri o 20 qualora provengano da almeno tre Stati.

MOZIONE DELLA DIREZIONE DEL M.F.E. DOPO LE ELEZIONI EUROPEE

La Direzione nazionale del Movimento federalista europeo riunita a Milano il 7 luglio 1979, *esaminata* la situazione italiana dopo le elezioni del 3 e 10 giugno e rilevata in particolare la grande prova di maturità data dal popolo italiano con la sua altissima partecipazione al voto europeo; *constata* con viva preoccupazione come in ampi settori dello schieramento politico democratico si vada rafforzando la tendenza a privilegiare gli interessi di partito rispetto alla prospettiva dell'unità nazionale, dalla quale oggi più che mai dipende la possibilità dell'Italia di uscire dalla crisi, di rimanere in Europa e di salvaguardare le istituzioni democratiche; *prende atto* dell'atteggiamento di grande responsabilità dimostrato dal Comitato centrale del P.C.I. che ha riaffermato la propria volontà di mantenere il movimento operaio nell'ambito della politica di unità nazionale; *ricorda* che le gravi difficoltà in cui si trova l'Italia non dipendono solo dalle alterne vicende dei partiti e dal modo con il quale si manifesta al presente l'equilibrio delle forze politiche e sociali organizzate, ma anche e soprattutto dal grado di sviluppo e dalla situazione dello Stato. In questione è il fatto che lo scopo supremo del Risorgimento, l'unità nazionale come base dello Stato, non è ancora compiutamente raggiunto. Per questa ragione in Italia non è ancora abbastanza saldo il legame del popolo — di tutto il popolo, senza alcuna esclusione — con lo Stato. È la debolezza di questo legame che ha aperto il varco attraverso il quale è passato il fascismo; e attraverso il quale potrebbero passare ancora, in mancanza di una adeguata risposta democratica e popolare, i tentativi della reazione.

PRESA DI POSIZIONE DEL M.F.E. SULLA PROPOSTA DI MODIFICA DEL TRATTATO EURATOM

Il Movimento federalista europeo, *preso atto* delle proposte della Francia, contenute nel Memorandum sottoposto al Consiglio dei Ministri del 24 luglio scorso, di modificare il Capitolo VI del Trattato Euratom in modo tale da minacciare l'unità del mercato comune europeo dei materiali nucleari e provocare la sua frammentazione in mercati nazionali; *considerato* che tale modifica del Trattato può pregiudicare una futura, più efficace, politica energetica comunitaria, indispensabile per garantire l'indipendenza dell'Europa; *invita* il Parlamento europeo, espressione della volontà popolare europea, ad affrontare con sollecitudine il dibattito sul problema energetico e in particolare quello nucleare, al fine di indicare alla Commissione e al Consiglio le linee fondamentali della politica energetica della Comunità e *invita* il Governo italiano e i partiti democratici a difendere in sede comunitaria il principio della unità del mercato europeo dei combustibili nucleari, rifiutando nel modo più tassativo, anche ricorrendo al diritto di veto (che in tal caso acquisterebbe carattere europeo e non nazionale), ogni arretramento rispetto a quanto già acquisito sul piano europeo con i Trattati istitutivi delle Comunità europee (1).

Milano, 5 settembre 1979

---

(1) Il 21 settembre il presidente del M.F.E. ha inviato il seguente telegramma al governo italiano: « Federalisti protestano energicamente per incredibile leggerezza con cui rappresentante italiano Consiglio dei Ministri degli Esteri ha accettato posizione francese revisione Trattati Euratom in senso nazionalistico e antifederalistico. Fanno osservare che questa revisione è stata richiesta da Debré et costituirebbe primo passo verso revisione globale trattati per snaturare Comunità, indebolire Commissione et umiliare Corte di Giustizia, approfittando anche dell'allargamento. Fanno osservare che successo queste manovre rafforzerebbe fronte forze che vogliono rendere sterile elezione diretta Parlamento europeo riducendo Comunità a una Confederazione intergovernativa. Ribadiscono invito governo italiano respingere anche mediante diritto veto qualunque ulteriore proposta revisione Trattati et invitano Governo a chiarire sua posizione di fronte opinione pubblica. »

PER UNA NUOVA LOTTA POLITICA E SOCIALE *

La crisi della politica è profonda e riguarda in primo grado i giovani che per la loro stessa posizione nella società sono obbligati a pensare il futuro.

Crisi della politica significa anche crisi della società e dello Stato. La famiglia, il quartiere, la città, la scuola non sono più le cellule della vita etica, in cui l'uomo può apprendere per esperienza immediata il valore della vita comunitaria e dare un senso alla sua esistenza. L'autoannullamento fisico di molti giovani mediante la droga testimonia drammaticamente la necessità di ricostruire la dimensione comunitaria della vita, come condizione per la stessa sopravvivenza della società. D'altro canto, i giovani che, spinti dall'entusiasmo delle rivolte studentesche del 1968, hanno tentato di sviluppare la critica al vecchio ordine al di fuori del quadro tradizionale dei partiti, non hanno avuto la possibilità di proporre progetti alternativi per rinnovare la vita pubblica, mentre la critica manichea contro ogni istituzione ha trascinato alcuni sciagurati sulla via del terrorismo.

Occorre pertanto ripensare radicalmente il modo di fare politica e occorre da parte di ciascuno un impegno radicale in questo senso. Il compito grandioso di rinnovare la società e lo Stato potrà essere intrapreso solo da coloro che riprendendo l'insegnamento di tutti i movimenti genuinamente rivoluzionari della storia, si assumeranno la responsabilità di contribuire personalmente alla lotta per l'emancipazione umana, senza ricorrere alle risorse del potere costituito.

I federalisti, che non si sono mai valsi dei mezzi tradizionali del potere, intendono schierarsi al fianco di tutti i giovani che all'interno o all'esterno dei partiti lottano per gli stessi ideali, decisi a portare il loro contributo alla definizione di un nuovo impegno nella lotta politica e sociale. Questo compito è urgente e decisivo. Nessun problema della società contemporanea può oggi essere adeguatamente affrontato senza tener presente la sua dimensione mondiale e perciò quella europea, nella misura in cui l'unità europea è il presupposto per la partecipazione degli europei al governo degli affari mondiali. L'umanità è a una svolta, perché non sa ancora controllare sul piano politico le sue capacità tecniche. Per la prima volta nella storia siamo di fronte alla possibilità di emancipare tutti gli uomini e al rischio dell'autodistruzione. Progettare il futuro è ormai un imperativo. Per questo è indispensabile ricercare a tutti i livelli le forme di governo adatte alla programmazione democratica, per dare una direzione consapevole all'avanzamento del processo produttivo e porre su una base razionale la distribuzione dei frutti del benessere collettivo.

(*) Documento elaborato dalla Commissione quadri del M.F.E. per l'avvio della politica di reclutamento e presentato al Comitato centrale del 29-9-1979.

Non si progetta il futuro senza tener presente:

a) che le lotte per la giustizia sociale sino ad ora hanno avuto come obiettivo prioritario la riduzione delle diseguaglianze fra le classi e i ceti e come orizzonte il quadro nazionale. Ma oggi è ormai posto all'ordine del giorno il problema dell'emancipazione del Terzo mondo e della lotta, su scala mondiale, contro la miseria, la fame e il cronico sottosviluppo in cui versa ancora gran parte dell'umanità. La creazione di un nuovo ordine economico mondiale deve oggi essere considerato l'obiettivo fondamentale di chi abbia veramente a cuore il problema della giustizia sociale.

b) che nel quadro di questo primo, grande compito vi è poi quello di dare una nuova direzione, in particolare nei paesi avanzati, allo sviluppo economico, orientando il processo di ristrutturazione industriale e il modello dei consumi pubblici e privati. L'industrializzazione ha portato con sé benessere e ricchezza, ma anche enormi problemi urbanistici, di degradazione dell'ambiente naturale, oltre che ritmi di lavoro spesso alienanti. Si tratta di invertire questa tendenza, ma senza rinunciare alle conquiste della società industriale. Ciò comporta la piena valorizzazione della scienza come nuova, cruciale, forza produttiva, perché solo l'applicazione sistematica della scienza ai processi di produzione potrà consentire di eliminare definitivamente la fatica umana e il lavoro alienato. Occorre dunque reagire contro l'irrazionalismo antiscientifico che condanna qualsiasi avanzamento tecnologico nel timore di un possibile uso cattivo delle nuove scoperte. L'uso della tecnologia, come di qualsiasi altra risorsa, dipende dall'uomo. È perciò delle istituzioni democratiche — cioè delle forme di governo — che possono consentire di controllare l'avanzamento del processo produttivo che occorre discutere. Per questo i federalisti possono portare un importante contributo anche al dibattito sul futuro della scienza, i suoi rapporti con la società civile e lo sfruttamento delle nuove tecnologie (automazione, informatica, energia nucleare, ecc.). Le dimensioni plurinazionali della società e della economia impongono una soluzione federalistica al problema del controllo democratico della produzione.

c) che non si governa il futuro senza risolvere il problema della partecipazione politica. La democrazia è in crisi anche perché dove si manifestano con più forza le esigenze di partecipazione, come

in Italia, i canali consueti di espressione della volontà popolare si dimostrano inadeguati e le spinte spesso degenerano nel corporativismo. Nei paesi in cui, come in Francia e in Germania, si sono realizzate forme di governo efficienti, manca una vera partecipazione al processo di formazione delle decisioni, tanto che alcuni parlano, riferendosi al regime politico francese, di « monarchia repubblicana ». A questo riguardo il problema dei poteri da conferire al Parlamento europeo, nella misura in cui apre un processo costituzionale tanto negli Stati quanto in Europa, consente di porre in termini nuovi il problema della formazione della volontà generale. È evidente che non vi sarà piena partecipazione fino a che anche i livelli minimi di organizzazione della vita politica — come i quartieri — non saranno inclusi nel processo; né vi sarà vera partecipazione a livello di quartiere se poi non si sarà in grado di partecipare alla politica mondiale in piena autonomia. Ecco perché la lotta per l'unità europea è anche l'occasione storica per rinnovare radicalmente il modo di fare politica e governare. Forse, per la prima volta nella storia, gli europei hanno l'occasione di abbattere lo steccato che ha sempre diviso governanti e governati: ogni individuo, ogni cittadino, deve e può avere la responsabilità di governare, per realizzare la sua libertà e quella di tutti.

PER UN SERVIZIO CIVILE EUROPEO *

La crisi della civiltà europea.

L'Europa è oggi scossa da una crisi profonda, morale e civile, oltre che politica. Ma con l'elezione diretta del Parlamento europeo è iniziato un processo che, scuotendo da cima a fondo la società europea e aprendo nuove prospettive sul suo futuro, potrà risvegliare le energie morali degli europei, oggi solo sopite sotto le ceneri di fatiscenti istituzioni statali, del tutto sorde alle aspirazioni dei giovani e della società contemporanea.

Innanzittutto, con l'elezione europea e il rilancio dell'unione economica e monetaria si sono create le premesse per consolidare l'unità europea nel contesto internazionale. L'unità è oggi indispensabile per consentire agli europei di portare la loro parola di pace e di giustizia nel mondo senza subire passivamente l'egemonia delle superpotenze. L'indipendenza e l'autonomia sono il presupposto dell'esistenza di un popolo.

(*) Documento elaborato dalla Commissione quadri del M.F.E.

Ma la decisiva conquista del voto europeo apre anche nuove prospettive di grandiose riforme sociali e civili, che urgono invano da tempo perché compresse entro i confini angusti e soffocanti dello Stato nazionale. Il voto europeo è il primo passo di un processo costituente che pone in discussione tutte le istituzioni che la vecchia Europa ha ereditato dal periodo della prima industrializzazione e della formazione dello Stato napoleonico. Per la prima volta, dall'epoca della Rivoluzione francese, gli europei hanno l'occasione di mettere radicalmente in discussione le loro strutture sociali e di dare finalmente una risposta agli straordinari problemi del nostro tempo.

La linea continua dello sviluppo civile in Europa si è oggi spezzata. Il miglioramento del tenore di vita delle masse lavoratrici e la loro sempre più attiva partecipazione al potere si sono accompagnati, nel secolo scorso, all'introduzione massiccia delle conquiste della scienza e della tecnologia nel processo produttivo. Ma oggi sembra fiorire un nuovo luddismo contro la civiltà della scienza, perché in nome della difesa dello status quo sociale si rifiuta ogni miglioramento tecnologico che lo « minacci » (come l'automazione, l'informatica, ecc.). Eppure è certamente vero che la riduzione della giornata lavorativa e un aumento (o non peggioramento) del benessere collettivo non sono possibili senza trasformazioni tecnologiche e produttive profonde. Esse si rendono inoltre tanto più necessarie quanto più a cuore abbiamo i problemi della industrializzazione del Terzo mondo. Il Terzo mondo non potrà mai essere aiutato davvero, con i fatti e non solo con le parole, da società avanzate ma ancora in lotta con la scarsità e quindi inevitabilmente portate a dipendere dalle loro egoistiche conquiste (è noto in proposito l'atteggiamento protezionistico di partiti e sindacati europei verso la « minaccia » di importazioni a buon mercato provenienti dal Terzo mondo).

Oggi viviamo una crisi economica di dimensioni mondiali, ma solo in Europa questa crisi è in primo luogo crisi di civiltà. La disunione condanna gli europei all'impotenza. A patto di superare le loro anacronistiche sovranità monetarie nazionali, essi potrebbero divenire la prima potenza monetaria e commerciale del mondo, dando così un contributo decisivo alla soluzione della crisi del dollaro e alla fondazione di un nuovo ordine economico mondiale. Ma non basta. L'inflazione e la disoccupazione sono due mali la cui radice profonda deve prima di tutto essere ricercata nella disgregazione della società civile, nel prevalere della lotta corporativa fra le categorie e nella sopraffazione dei più forti sui deboli. È oggi in crisi l'idea di solidarietà fra gli europei e fra di loro e il genere umano. È necessario perciò ritrovare un nuovo senso

della solidarietà, della comunità e dello Stato. Nessuna convivenza civile è possibile se la società viene concepita come un aggregato di individui isolati e se lo Stato non si fonda sul dovere di ciascuno verso tutti.

Bisogna dunque reagire alla crisi trovando il coraggio di proporre alcune riforme semplici, ma capaci di orientare il pensiero e l'azione, in specie dei giovani, verso i fondamentali principî della convivenza civile, del contributo di ognuno alla libertà e alla giustizia di tutti e per tutti. Il processo di rifondazione della società e dello Stato riguarderà certo più generazioni ed avrà un significato ed una portata decisivi non solo per gli europei, ma per tutti i popoli, in particolare quelli del Terzo mondo che oggi guardano all'Europa come un alleato naturale nella loro lotta alla miseria. Non ci si può illudere sulle enormi difficoltà da superare. Ma bisogna tentare, anche con proposte apparentemente utopistiche, perché la vera colpa della vita politica contemporanea è quella di essere incapace di pensare e di far pensare al futuro. Anche una proposta inattuabile oggi, ma capace di suscitare speranze, può dare copiosi frutti domani.

Partecipazione e cittadinanza europea.

Lo Stato ottocentesco ha saputo garantire, entro certi limiti, l'esercizio delle libertà individuali, ma si dimostra del tutto incapace, nel nostro secolo, di far partecipare i cittadini alla formazione delle decisioni di governo. Lo Stato non può più essere governato da pochi. L'industrializzazione e lo sviluppo economico hanno creato le condizioni, emancipando prima le classi e poi gli individui, affinché tutti i cittadini possano prendersi carico della gestione degli affari pubblici. Anzi, la partecipazione popolare si manifesta come assolutamente indispensabile per sciogliere alcuni decisivi nodi dello sviluppo sociale e civile.

Non si può in effetti pensare di affrontare i problemi della transizione dalla società industriale, fondata sulla catena di montaggio e sul lavoro ripetitivo ed alienante, alla società post-industriale, fondata sull'automazione, sul lavoro creativo e su un maggiore tempo libero, senza gli strumenti della programmazione democratica. Si tratta di rimettere in discussione lo stesso concetto di fabbrica, di realizzare imponenti redistribuzioni delle attività fra settori e regioni, di modificare profondamente la preparazione scolastica, professionale e scientifica. A ciò si devono poi aggiungere tutte quelle modificazioni che si rendono indispensabili per emancipare il Terzo mondo, che non può restare più a lungo confinato nel suo ghetto di miseria. La ristrutturazione industriale a livello mondiale comporterà certo sconvolgimenti produttivi e sociali non inferiori a quelli della prima rivoluzione industriale. A tutto questo, ovviamente, non si potrà far fronte senza adeguate strutture partecipative. Oggi, a differenza del secolo scorso, gli individui vogliono governare il processo produttivo e non esserne travolti, perché solo così possono governare anche la propria esistenza materiale.

Per questo occorre proporre nuovi metodi di partecipazione politica. Oggi la fabbrica, la scuola, i servizi pubblici, la città, ecc. sono tante attività sconnesse, solo casualmente riunite su un solo territorio, perché mancano ancora le strutture adeguate ad una vita comunitaria integrata. D'altro canto, la vita del quartiere — basta pensare al problema energetico — non è più indipendente dalla soluzione dei problemi europei e mondiali. Bisogna dunque realizzare delle formule partecipative che consentano al livello più basso, il quartiere, di affrontare i propri problemi comunitari in piena autonomia, ma nello stesso tempo di partecipare ai livelli più alti di governo, per tutte quelle decisioni che trascendono la dimensione territoriale minima.

Occorre anche prendere atto che questa riforma partecipativa è già in corso perché, con la conquista del voto europeo, i cittadini della Comunità hanno il potere di decidere la politica europea. Si tratta ora di continuare la lotta non solo per rendere effettiva la partecipazione al livello europeo (che sarà solo potenziale fino a che la Comunità non avrà un vero governo), ma anche ai livelli inferiori. Il successo di questa lotta presuppone un capovolgimento nel concetto stesso di cittadinanza. L'ideologia dello Stato nazionale ha imposto l'identificazione della cittadinanza con la nazionalità, escludendo qualsiasi livello inferiore o superiore allo Stato nazionale di partecipazione politica (tanto che le elezioni degli enti locali vengono denominate « amministrative »). Ma questa concezione monistica sta andando in frantumi. Con la nuova fase, appena iniziata, di vita politica europea — e nella misura in cui si affermeranno strutture partecipative a tutti i livelli — è destinato a prendere forma un concetto pluralistico di cittadinanza europea. Si dovrà infatti riconoscere la sovranità a tutti i livelli di governo. Si è cittadini del quartiere, della città, della regione, ecc. fino al livello europeo. Bisogna prendere coscienza che la partecipazione è il contenuto effettivo della cittadinanza.

Il punto di partenza di questa trasformazione profonda della società europea non può che essere l'impegno personale di tutti gli europei, in particolare dei giovani che più degli altri sono portatori di nuove esigenze e speranze. Non ci si può nemmeno illudere sulle difficoltà da superare. La lotta per una effettiva

partecipazione coincide con quella per lo smantellamento del vecchio Stato napoleonico accentratore, insieme a tutti gli interessi corporativi e i gangli parassitari prosperati in questi anni di decadenza della vita pubblica.

Ecco perché la trasformazione deve iniziare dal basso. E non si vede mezzo più adatto per vincere questa difficile battaglia che un servizio civile europeo. La vita della propria comunità migliorerà se ciascuno si impegnerà personalmente e disinteressatamente alla sua gestione. Bisogna ricostruire lo Stato a partire dall'individuo. Solo se ogni cittadino sarà migliore, anche lo Stato, che non esiste se manca la solidarietà di tutti con tutti, lo sarà.

Un servizio civile europeo per partecipare alla ricostruzione della società e dello Stato.

La proposta di un servizio civile nel quadro comunitario, istituito dal Parlamento europeo, intende rappresentare una prima positiva risposta alla crisi della società contemporanea. Questo servizio civile dovrà essere obbligatorio per tutti i giovani (comprese le ragazze) che giungeranno alla maggiore età e alla fine dei loro studi, ma dovrà essere aperto a tutti i volontari, di qualsiasi età, che intendono mettere a disposizione della collettività le loro energie.

Chi obietta alla obbligatorietà del servizio civile dovrebbe tenere presente che comunque oggi si è già tenuti a prestare il proprio servizio militare (salvo che in Gran Bretagna). In ogni caso l'obbligatorietà consisterebbe solo nell'accettare un periodo supplementare di istruzione obbligatoria, perché il servizio civile deve essere anche inteso come l'applicazione pratica di quei doveri fondamentali del cittadino verso la comunità che già oggi costituiscono l'oggetto dei corsi di educazione civica, ma che vengono subito dimenticati appena usciti dall'aula. Infine, se il servizio civile non fosse obbligatorio, si violerebbe un fondamentale principio di eguaglianza, perché tutti i cittadini devono dare il loro contributo alla gestione e al miglioramento della propria comunità.

Il principio del volontariato deve, invece, essere assolutamente mantenuto per quanto riguarda la scelta del tipo di attività che il giovane intende svolgere. L'organizzazione del servizio civile dovrebbe concretizzarsi nell'istituzione di una specie di « agenzia europea di collocamento e di programmazione », che avrebbe il compito di raccogliere, da un lato, le richieste degli enti pubblici e, dall'altro, orientare i giovani sulla base delle loro capacità ed aspirazioni verso il servizio civile più opportuno.

In pratica, il servizio civile europeo dovrebbe riguardare i seguenti tre settori fondamentali di intervento.

a) *Servizio civile nella pubblica amministrazione.* In tutte le economie avanzate, il più diffuso benessere materiale e la conquista di un maggior tempo libero hanno fatto sì che la domanda per attività educative, ricreative, sanitarie, ecc. si espanda in continuazione. Questo processo investe tanto il mercato, quanto la pubblica amministrazione. Ma, mentre per le professioni ed attività private sorge al più un problema di programmazione e di orientamento del governo dell'economia, per quanto riguarda la pubblica amministrazione occorre affrontare con decisione una sua profonda e strutturale riforma.

L'idea che i servizi pubblici, cioè tutte quelle attività di pubblica utilità che i meccanismi di mercato non riescono ad attivare, debbano sempre essere forniti da impiegati statali stipendiati sta mostrando due fondamentali limiti. Per un verso, la generalizzazione dei servizi e la loro estensione quantitativa hanno provocato un gonfiamento assurdo dei bilanci statali, con ulteriori problemi di gestione dell'economia e di controllo dell'inflazione. Per l'altro, la qualità del servizio è progressivamente scaduta, per l'impossibilità di applicare standards di efficienza come nelle imprese (quando una infermiera è abbastanza premurosa?), per il degradamento del senso civico e per l'elefantiasi degli enti pubblici.

A tutti questi inconvenienti si potrebbe opporre un radicale rimedio introducendo il servizio civile in tutti quei settori pubblici — e a tutti i livelli di governo — in cui il senso civico e l'altruismo costituiscono i requisiti più importanti di una certa mansione. Si tratterebbe in pratica di affiancare del personale volontario a quello permanente e professionale. Ospedali, scuole, asili, ecc., possono accogliere migliaia di persone di buona volontà, che per una particolare attitudine o abilità intendono rendersi utili. È davvero scandaloso che oggi si ponga il problema di limitare l'espansione dei servizi pubblici per ragioni economiche, quando la radice del problema non è la quantità di risorse materiali da dedicare ai servizi, ma l'incapacità dello Stato di sfruttare le enormi risorse etiche potenziali della società.

Inoltre, l'inserimento di personale volontario, dotato di fresche ed esuberanti energie civiche, costituirebbe il miglior antitodo contro l'attuale inefficienza della pubblica amministrazione. L'idea dello Stato popolare, al servizio dei cittadini, sembra ormai una concezione del tutto ignorata dalla burocrazia pubblica. Si potrà cominciare a realizzarla veramente trasformando l'attuale

burocrate privo di ideali in un « servitore civile » della sua comunità.

Un tale snellimento della pubblica amministrazione non avverrà a scapito dell'occupazione produttiva vera e propria. È necessario ricordare questa verità perché essa non è ancora, purtroppo, ben compresa da partiti e sindacati, che ormai non distinguono più fra impiego pubblico e privato. Occorre non dimenticare che il reddito viene prodotto dall'industria e dall'agricoltura: la spesa statale per il personale consiste soltanto nell'utilizzazione del denaro pubblico per mantenere dei « lavoratori improduttivi », per usare un'espressione degli economisti classici, perché una nazione non diventa affatto più ricca se impiega le sue entrate fiscali per pagare una legione di soldati o una schiera di bidelli.

Il servizio civile nella pubblica amministrazione deve poi essere organizzato a tutti i livelli di governo, da quello europeo ai livelli locali.

Il servizio civile su scala comunitaria potrebbe costituire una sorta di *compagnonnage* europeo, cioè un periodo di apprendistato precedente il lavoro vero e proprio. Nulla vieta, in effetti, che un medico (ma il discorso vale per quasi tutte le professioni e i mestieri) al termine dei suoi studi presti servizio civile in più paesi europei — in una specie di *tour d'Europe* — mettendosi a disposizione delle comunità e degli enti pubblici che hanno richiesto il suo aiuto, con reciproco vantaggio, perché l'ente pubblico può godere di personale specializzato e il medico può approfondire le sue conoscenze tecniche e scientifiche in un altro paese europeo e apprenderne la lingua. Questo interscambio europeo di esperienze diventerà particolarmente prezioso con l'allargamento della Comunità, perché i giovani delle regioni più povere potranno godere delle strutture formative di quelle più ricche e, per converso, i giovani più fortunati potranno prestare il loro aiuto alle popolazioni più emarginate.

Al livello locale assume notevole importanza il servizio civile in attività educative e di programmazione del territorio e tutela dell'ambiente. Una vera riforma della scuola comporta certamente una più ampia osmosi fra comunità locale e scuola. La scuola si deve aprire a tutti e la comunità può, a sua volta, contribuire a trasmettere il patrimonio delle conoscenze collettive ai giovani. In ogni quartiere o città vi sono innumerevoli persone che aiuterebbero volentieri gli insegnanti nei loro compiti e, nel contempo, vi sono altrettante persone, di ogni età, che sarebbero liete di trovare un aiuto ed una guida per i loro studi artistici, di perfezionamento, aggiornamento, ecc.

Infine, l'idea che si debba realizzare una programmazione del territorio è solo ai suoi primi timidi passi nella vita politica europea. Si favorisce ancora la formazione di megalopoli e non di rado si assiste allo scempio del patrimonio urbanistico fatto dalle stesse amministrazioni pubbliche. In questo settore il lavoro da compiere è immenso e forse il primo passo può consistere in un grande censimento dei beni urbani e naturali che meritano di essere tutelati. A questo fine il servizio civile è addirittura insostituibile perché nessun architetto può sapere meglio di chi ama la propria terra e la propria città quali siano i beni da salvaguardare.

A questa attività di censimento, si devono poi aggiungere l'organizzazione di scavi archeologici, la custodia di musei e biblioteche (mettendoli davvero al servizio dei cittadini), la lotta contro l'inquinamento, ecc.

b) *Servizio militare.* Il servizio militare deve essere considerato come una particolare modalità di espletamento del servizio civile. Occorre cioè rovesciare l'attuale punto di vista che considera l'impegno dei giovani in attività civili alternative a quelle militari come un rifiuto di compiere il proprio dovere di cittadini e perciò da punirsi con un periodo più lungo di ferma. D'altro canto, la difesa dell'Europa sarà una necessità, e quindi un dovere, fino a che tutti gli Stati del mondo non accetteranno il disarmo, unendosi in un patto federale mondiale. Essere veramente antimilitaristi significa battersi per la realizzazione dell'unità politica del genere umano e il superamento del principio della sovranità nazionale esclusiva, che tiene i popoli divisi e li mette uno contro l'altro armati. Servizio militare e servizio civile dovranno rappresentare una alternativa con pari dignità per tutti i giovani europei.

c) *Servizio civile per il Terzo mondo.* Uno dei principali compiti che l'Europa dovrà affrontare sarà quello di progettare e mettere in esecuzione un grande « Piano Marshall europeo » per lo sviluppo del Terzo mondo e la fondazione di un nuovo ordine economico internazionale. L'Europa deve dare l'esempio al mondo intero che è possibile fondare su una base nuova di amicizia e di cooperazione i rapporti fra paesi industrializzati e sottosviluppati.

Elemento fondamentale di questo piano sarà certamente la possibilità di utilizzare le conoscenze tecniche e scientifiche accumulate dalla società europea per avviare le prime esperienze di industrializzazione nel Terzo mondo. In questa prospettiva, non si vede alcun limite possibile all'impegno europeo: qualsiasi tecnico, ingegnere, letterato o semplice operaio può contribuire, con

la sua esperienza, ad aiutare i popoli più poveri a uscire dalla condizione disumana in cui si trovano. La creazione di un efficace servizio civile per lo sviluppo del Terzo mondo dimostrerà coi fatti la vocazione universalistica della civiltà europea.

Prendere coscienza della cittadinanza europea per consolidare la democrazia.

Il servizio civile deve costituire non solo uno strumento fondamentale per far partecipare gli europei alla costruzione dell'Europa, ma anche l'occasione per rimettere la democrazia in una relazione vivente con il processo di emancipazione del genere umano e rafforzarne così il significato e il valore nell'animo degli europei. Oggi la cittadella della democrazia è minacciata su più fronti. Solo negli Stati Uniti e in Europa occidentale esistono dei regimi democratici storicamente consolidati. Ma persino nell'Europa mediterranea la democrazia non può essere considerata affatto come una conquista irreversibile. Il terrorismo, inoltre, dilaga in ogni parte del mondo come metodo di lotta politica.

Rafforzare la democrazia è un compito di vitale importanza, perché la partecipazione stessa è possibile solo se tutti accettano la democrazia come metodo di lotta politica. Non vi può essere partecipazione se la volontà di pochi, per mezzo della violenza, soffoca o minaccia di soffocare quella della maggioranza.

L'essenza della democrazia consiste nella volontà di tutti di rispettare le regole concordate per prendere decisioni comuni. Solo con questo principio si può estenderne continuamente la portata, sino al raggiungimento dell'eguaglianza di tutti gli uomini, che è possibile solo con la creazione di una legge perfettamente giusta. Solo con le leggi si può stabilire l'eguaglianza, che non esiste in natura. Il rispetto della forma è dunque la sostanza stessa della democrazia. Per questo, per consolidarla, non vi è mezzo più efficace che quello di rendere più consapevole ogni cittadino del valore supremo del rispetto della legalità democratica.

La democrazia in Europa potrà rafforzarsi, e con essa la partecipazione politica, se ogni cittadino europeo si impegnerà solennemente, con un pubblico giuramento al momento di assumersi le responsabilità politiche fondamentali (il diritto di voto e la prestazione del servizio civile), a rispettare i principi fondamentali della democrazia, in particolare quello del rispetto delle leggi — anche quando si tratta di cambiarle perché sono ancora ingiuste — del rifiuto della violenza come metodo di lotta politica e del ricorso alla disobbedienza civile, solo nella forma della resistenza passiva, nei casi di ingiustizia intollerabile della legge. Bisogna rendere militante la democrazia se si vuole far prevalere la ragione sulla violenza.

Già oggi esiste in vari paesi europei il dovere, per gli impiegati statali, gli insegnanti, i militari, ecc., di giurare il rispetto della costituzione nazionale. Ma questo giuramento (che del resto è nato più come tentativo di rendere i sudditi docili nei confronti del potere costituito, piuttosto che di rafforzare la democrazia) ha praticamente perso ogni valore ed è diventato una formula di rito, data la crisi di sfiducia che ha investito tutti gli Stati europei, incapaci di garantire una reale indipendenza economica e politica ai propri cittadini. Ben diversa è la situazione della Comunità europea. Essa non ha una vera costituzione scritta (salvo i Trattati), ma viene considerata ormai dagli europei come un bene inestimabile, perché in nessun'altra parte del mondo si è potuto godere, come in Europa, di un così lungo periodo di pace e di benessere. È naturale dunque che gli europei contribuiscano al suo rafforzamento assicurandole lealtà. Sarà il giuramento del rispetto della legalità democratica e del rifiuto della violenza la pietra fondamentale della costituzione europea.

Prendere coscienza del valore della democrazia, per meglio difenderla, non significa tuttavia accettare passivamente la volontà della maggioranza, come si potrebbe interpretare, fraintendendolo, il significato del giuramento. Il giuramento consiste nell'impegno del singolo a rispettare la volontà generale, come auspicava Rousseau, perché senza di essa non vi è società, ma solo anarchia e violenza di tutti contro tutti. Tuttavia la volontà della maggioranza non coincide con la giustizia e il rispetto assoluto della libertà individuale. L'uomo può sbagliare. E anche una maggioranza può sbagliare. Ma a ciò non vi è altro rimedio che il diritto supremo dell'individuo alla disobbedienza civile (nonviolenta). Chi crede di essere nel giusto deve contestare il potere. Ma solo se compie questo rifiuto nel rispetto delle leggi e del suo personale giuramento, continuerà a far parte della comunità — che come lui ha accettato il principio del dialogo e della discussione per modificare le leggi — e potrà così sperare che un giorno i suoi concittadini lo ascoltino e cambino opinione. Sarà invece un traditore della sua comunità e perderà ogni diritto ad essere ascoltato se tenterà con la violenza di sopraffare la volontà dei suoi concittadini.

I libri

CLAUDE BOURDET, *L'Europe truquée,* Parigi, Seghers, 1978, pp. 236.

MICHEL DEBRÉ, *Français, choisissons l'Espoir,* Parigi, Albin Michel, 1979, pp. 280.

D. DEBATISSE, S. DREYFUS, G. LAPRAT, G. STREIFF, J.C. THOMAS, *Europe, la France en jeu,* Parigi, Editions sociales, 1979, pp. 254.

Nessuno di questi tre libri meriterebbe di per sé una recensione: non è tuttavia priva di interesse una loro lettura per così dire « sinottica », trattandosi di tre testi che trattano lo stesso problema (l'elezione europea e lo sviluppo della Comunità) da tre punti di vista molto caratterizzanti. Debré rappresenta il nazionalismo di destra, per così dire classico, Bourdet è il tipico intellettuale di sinistra, di ascendenza giacobina e di simpatie socialiste, il nutrito gruppo di autori mobilitati dal P.C.F. ha il compito di tracciare con chiarezza, anche se a prezzo di uno stile un po' catechistico, la retta via da cui il fedele membro di partito non deve discostarsi, quando gli parlano di quella cosa strana che è l'Europa.

Tutte e tre le opere sono state scritte in vista dell'elezione europea, con l'intendimento di fare azione politica o, quanto meno, recare una testimonianza contro di essa. Il libro di Debré peraltro si presenta come opera di maggior respiro, assumendo il carattere di una vera e propria autobiografia idealmente contrapposta a quella di Monnet, con il lungo racconto della milizia antieuropea dell'autore dai tempi della C.E.C.A. e della C.E.D.

Ma più che i meriti rispettivi, interessano in questa sede le argomentazioni storiche su cui le tre opere sono basate e le proposte politiche su cui sboccano. A questo proposito i parallelismi e le analogie tra di esse (pur rimanendo ciascuna a modo suo esemplare della corrente politica che rappresenta) sono estremamente significativi.

Elemento comune è innanzitutto la considerazione del tutto a-storica della Francia come entità eterna ed immutabile. Debré lo dice chiaramente: Giovanna d'Arco, Colbert, Carnot, Ferry e... de Gaulle sono manifestazioni di una Francia « persona » che è l'unica realtà non sfiorata dal divenire storico (p. 264). La stessa concezione è fatta propria dagli Autori del P.C.F., con qualche aggiornamento di vocabolario, per far finta di restare marxisti: leggiamo che in Francia, paese « caratterizzato da dolorose prove in cui la solidarietà nazionale, sotto l'impulso decisivo della classe operaia, si è radicata profondamente nella coscienza popolare, la difesa dell'identità nazionale, la lotta per l'indipendenza e la sovranità... sono la posta di una importante battaglia di classe » (p. 191). Jaurès, insomma, è stato ucciso perché si batteva per i crediti di guerra. Ed è certamente indiscreto chiedere a persone che si professano filosoficamente materialiste che cosa intendano con l'espressione « l'anima della Francia » (p. 245).

Stando così le cose, ovviamente tutto lo sforzo che dura ormai da una generazione verso forme di integrazione europea non ha nessun fondamento storico e politico, ma ha come unica spiegazione l'« abbandono », il tradimento, il complotto. Anche qui il parallelismo tra le tre opere colpisce: il complotto è ordito ovviamente dagli U.S.A. servendosi come intermediari, a seconda delle situazioni, dei tedeschi, degli inglesi o degli olandesi, tutti uniti nel satanico disegno di « abbassare » la Francia, con la complicità miserabile dei francesi che si battono per l'Europa, i quali non sono in realtà che il « partito dello straniero » (il paragone tra i federalisti e i cattolici ultramontani nel secolo scorso, storicamente assurdo, è avanzato più volte da Debré).

Che esistano delle ragioni di Stato contrapposte, che la Comunità, pur con tutti i suoi limiti, possa rappresentare l'emergere di una ragion di Stato europea con la quale gli U.S.A. possano avere interesse a trattare una ripartizione di responsabilità che manifestamente sono troppo pesanti per essi soli, non viene neanche contemplato come ipotesi. Solo esiste la volontà di impedire alla Francia di realizzare le sue « magnifiche sorti e progressive », siano queste indirizzate nettamente verso destra come si augura Debré, o verso sinistra come, con una certa faciloneria, pronostica Bourdet, con un governo « della sinistra » (cioè socialista o comu-

nista), ipotesi verso cui significativamente gli Autori del P.C.F. si mostrano molto più riservati.

Conseguenza naturale dell'ipotesi del « complotto » contro la Francia è la demonizzazione di chi è all'origine del complotto. Il ruolo della « Commissione trilaterale » assurge in Bourdet (p. 54-55) a quello di vero « deus ex machina » con risultati abbastanza comici per chi ha nozione di quest'istituzione. Ma ciò è nulla rispetto alla falsificazione di cui è oggetto la figura di Jean Monnet; « il più americano degli uomini d'affari francesi » lo definisce Bourdet (p. 29) e gli Autori del P.C.F. più semplicemente « un banchiere » (p. 21).

Debré si vanta del suo odio per Monnet perché « è lui che ha inventato, animato e simbolizzato la religione della sopranazionalità » (p. 33). Per quanto viva sia la nostra venerazione per la memoria di Monnet, è chiaro che siamo di fronte a una sopravalutazione del ruolo storico di Monnet e, ancor più, a una falsificazione della sua personalità. Monnet — lo riconosce un critico non certo preconcetto di Debré come André Fontaine (*Le Monde,* 4-4-1979) — era l'opposto di un fanatico. Era un empirico, sorretto però da una lucida visione complessiva e da una indomabile coscienza morale.

Come logico, di fronte al verificarsi comunque della elezione europea e al nuovo soffio di energia che essa potrà dare alla Comunità (sull'argomento le pagine di Debré potrebbero essere condivise da qualsiasi federalista, anche se con animo del tutto opposto), i nostri Autori devono comunque fornire qualche indicazione sul « che fare ». Per Bourdet la politica dell'Europa deve essere quella del non-allineamento (cui consacra la seconda parte del suo saggio), ma a condizione che tale politica trovi prima realizzazione in Francia e in Italia (e successivamente « per la forza dell'esempio » — p. 86 — negli altri paesi europei). Prospettiva data come possibile e, anzi, imminente, se le elezioni europee, con la prevista maggioranza « atlantica », non venissero ad impedirlo. La riflessione del P.C.I. a proposito dell'Europa e del Patto atlantico viene presentata da Bourdet come un puro stratagemma tattico (p. 82), il che non è un servizio, né alla verità né al P.C.I.

Non molto più chiari sono gli obiettivi del P.C.F.: « La costruzione di una Europa democratica e indipendente implica non ridurre, ma anzi rafforzare, la sovranità nazionale » (p. 209). Così « a livello del Consiglio dei ministri, la regola dell'unanimità deve essere rigorosamente osservata », anche se... « la democratizzazione delle istituzioni europee s'impone urgentemente » (p. 207).

Per Debré « il più grande dei problemi dell'Europa occidentale è la sua debolezza demografica » (p. 255) da cui la necessità di assegni familiari, statuto della madre di famiglia, per allettarla a essere prolifica, ecc. (È significativo che i pochi problemi che Debré vorrebbe trattati a livello europeo, sono quelli che in una ottica federalista devono essere competenza della Comunità di base, anche perché, ad es., il problema demografico si presenta diversamente in Sicilia o in Normandia).

In tutti e tre i libri comune è il rifiuto di prendere in considerazione quelli che sono i problemi fondamentali del Parlamento eletto: organizzare la propria attività a misurarsi con i temi di fondo su cui si gioca il futuro dell'Europa: la politica monetaria, la politica regionale, la politica energetica. Sul tema monetario il silenzio dei nostri Autori è completo, sul tema regionale non si va al di là dell' 'assistenza' che deve essere assicurata a situazioni di difficoltà (e sempre, d'altronde, da parte dei governi nazionali). Quanto alla politica energetica pochi vaghissimi cenni, mentre essa è, a ben vedere, proprio un test di federalismo applicato, in quanto le diverse fonti di energia che l'Europa deve sviluppare non si situano allo stesso livello di controllo politico: non ha senso che sia la stessa struttura politica che decida la produzione e l'utilizzazione di energia solare e energia d'origine nucleare (si vedano in proposito le penetranti osservazioni di O. Giarini in *La delusione tecnologica,* Milano, Mondadori, 1979).

Tutto ciò prova, se fosse stato necessario, che le battaglie per l'ordine del giorno delle sedute del Parlamento europeo saranno molto più che battaglie procedurali. Starà agli eletti dimostrare di essere all'altezza della loro storica responsabilità.

g. me.

ANTONIO PAPISCA, *Verso il nuovo Parlamento europeo. Chi come perché,* Milano, Giuffrè, 1979, pp. 236.

Fra i lavori di carattere politologico, dedicati alle prospettive connesse con l'elezione diretta del Parlamento europeo e apparsi in Italia nell'imminenza di tale evento, quello di Papisca è senz'altro uno dei migliori. E ciò dipende anche dal fatto che il suo interesse per la problematica dell'integrazione europea non è improvvisato (come è certo il caso di molti studiosi dell'integrazione europea apparsi negli ultimi tempi), avendo egli dedicato ad essa alcuni libri (ricordiamo in particolare: *Comunità europea e sviluppo politico: contributo all'analisi del sistema comunitario,* Reggio Calabria, Editori Meridionali Riuniti, 1974, e *Europa '80: dalla Comunità all'Unione europea,* Roma, Bulzoni, 1975) e numerosissimi saggi.

In questa analisi l'autore parte da una descrizione del sistema politico comunitario, nella quale mette in luce, utilizzando gli schemi concettuali di Easton, come i limiti strutturali delle istituzioni comunitarie — ricondotti al loro carattere essenzialmente confederale e tecnocratico e quindi soprattutto alla mancanza in esse del momento della partecipazione popolare — siano alla radice della loro incapacità di portare avanti negli anni '70 il progetto dell'unificazione economica e monetaria. Il passo successivo dell'analisi è costituito dallo sforzo di individuare le ragioni di fondo che hanno spinto i governi dei paesi membri a decidere l'elezione europea. L'elemento determinante è stato secondo Papisca la presa di coscienza che l'esigenza (percepita dai governi — anche se con differente grado di intensità — come oggettiva e improcrastinabile, pena la dissoluzione della Comunità) della progressiva unificazione delle politiche economiche, del passaggio dall'integrazione « negativa » a quella « positiva », richiede il coinvolgimento organico nel processo di integrazione europea delle forze politiche che esprimono e insieme formano la volontà dell'opinione pubblica. Ci si è cioè resi sempre più chiaramente conto che l'unificazione economico-monetaria presuppone una sorta di patto sociale a livello europeo, che, superando la contrapposizione fra i regimi strutturalmente deflazionistici e quelli strutturalmente inflazionistici, individui alcuni obiettivi di fondo comuni nella espansione economica, nella politica di riequilibrio territoriale, nella crescita del livello dei prezzi, del costo del lavoro, etc. E si è dovuto prendere atto che un patto sociale di queste dimensioni gli esecutivi non sono in grado di realizzarlo da soli, e che quindi non lo si costruisce se le grandi forze politiche formatrici dell'opinione pubblica non sono direttamente mobilitate e coinvolte, aprendo appunto, con l'elezione diretta del Parlamento europeo, la prospettiva della raccolta di consensi a livello europeo, di un rapporto diretto con l'opinione pubblica europea.

Questa argomentazione ci sembra valida, ma ha, a nostro avviso, il limite di non mettere nel giusto rilievo il rapporto dialettico esistente, rispetto alla decisione relativa all'elezione europea, fra la situazione di impasse in cui si sono trovati i governi di fronte al fallimento dell'unione economico-monetaria e l'azione dei federalisti, che ha impedito che il tema dell'elezione europea scomparisse dalla scena politica e che ha poi contribuito in modo decisivo ad ottenere da parte dei governi il rispetto dell'impegno assunto nel Vertice di Parigi del 1974.

L'ulteriore sviluppo dell'analisi di Papisca riguarda il tema dell'influenza dell'elezione europea sullo sviluppo dell'integrazione, a cui è dedicata la parte centrale del lavoro. Le tesi che egli

svolge al riguardo convergono sostanzialmente con quelle elaborate dalla nostra rivista; sottolineano cioè il ruolo decisivo che avrà, ai fini del completamento dell'integrazione, la formazione, indotta dall'elezione europea, di un sistema europeo dei partiti.

Di questo sistema per ora embrionale egli delinea in modo abbastanza convincente i contorni e le tendenze prevedibili di sviluppo alla luce dei dati emersi a partire dall'annuncio dell'elezione europea e soprattutto dei programmi partitici sopranazionali e nazionali preparati in vista di essa.

In questa parte dell'analisi di Papisca si deve peraltro rilevare un punto debole, allorché egli passa dalla giusta sottolineazione del ruolo centrale, che avrà la formazione di un sistema partitico europeo, alla affermazione che le confederazioni partitiche europee diventeranno dopo l'elezione diretta i partners principali del Consiglio dei ministri e del Consiglio europeo nel sistema politico comunitario (nel che egli intravede anche il pericolo di un verticismo partitocratico europeo, che potrebbe svilupparsi accanto al verticismo intergovernativo). Qui ci sembra che l'autore non riesca a visualizzare in modo adeguato i limiti che hanno attualmente tali aggregazioni partitiche europee. Se si tiene conto del carattere generico e poco impegnativo dei programmi da esse elaborati e della debolezza della loro struttura (dovuta al carattere confederale e verticistico, che ha condizionato in modo decisivo le debolezze dei programmi), non è realistico aspettarsi da esse nel breve-medio termine alcun impulso decisivo all'avanzamento dell'integrazione. Mentre per contro hanno possibilità oggettive di assumere iniziative decisive, e di superare quindi i limiti dei programmi europei dei partiti, i parlamentari europei (soprattutto quelli dei partiti ufficialmente europeistici), i quali nella fase attuale hanno in generale una notevole autonomia rispetto alle centrali partitiche nazionali ed europee ed hanno la forza della legittimazione popolare e un'interesse oggettivo (in relazione alle prospettive di rielezione) al rafforzamento della Comunità. E si può prevedere che i successi che il Parlamento europeo saprà ottenere su questa strada saranno il fattore decisivo che spingerà le confederazioni partitiche europee a darsi una struttura sopranazionale proprio per evitare di perdere il controllo sul processo politico sopranazionale e subire quindi un fatale declino politico.

Avere una visione chiara di questa situazione è di grande importanza dal punto di vista pratico. Se, come dice giustamente Papisca, le forze federaliste devono impegnare le loro energie, sia sul terreno del rafforzamento delle strutture partitiche europee (premere perché esse giungano a veri congressi sopranazionali),

sia nell'azione di controllo e di stimolo del Parlamento europeo (rafforzare il fronte degli innovatori contro quello degli immobilisti), deve però essere chiaro a nostro avviso che ha importanza prioritaria in questa fase, alla luce di quanto detto sopra, l'azione sul secondo terreno.

s. p.

GIULIO ANDREOTTI, *Intervista su De Gasperi,* a cura di Antonio Gambino, Bari, Laterza, 1977, pp. 179.

Da alcuni anni è riemerso un notevole interesse per il pensiero e per l'azione di De Gasperi. Ciò è certamente connesso sia con il fatto che la fase trentennale di egemonia democristiana sta volgendo inesorabilmente al suo termine (e si sente quindi il bisogno di meglio comprendere il suo significato tra l'altro anche attraverso un più attento studio del massimo artefice del suo avvio), sia con la svolta, legata all'elezione europea, di quel processo di integrazione europea di cui egli fu, assieme a Schuman e Adenauer, uno dei padri fondatori.

Nel panorama delle opere dedicate allo statista trentino in questi ultimi anni va segnalata l'intervista rilasciata da Andreotti a Gambino. Essa ha in generale il pregio della chiarezza, del parlare in modo preciso, ma comprensibile anche ai non specialisti, pur affrontando in modo non superficiale tutti i momenti fondamentali dell'esperienza politica di De Gasperi dalla fondazione del Partito popolare fino alla sua morte. In particolare questo scritto va segnalato perché dà il giusto rilievo alla importanza del tema dell'unificazione europea nel suo pensiero e soprattutto nella sua azione. E ciò è cosa di non poco conto se si tiene presente che un'opera molto citata, quale quella di Scoppola (*La proposta politica di De Gasperi*), apparsa nello stesso anno, non degna neppure di un cenno questo aspetto centrale dell'impegno di De Gasperi, dimostrando se non altro un notevole provincialismo.

s. p.

G. ZAGREBELSKY, N. RONZITTI, A. TIZZANO, A. GIARDINA, E. VINCI, *Parlamento europeo forze politiche e diritti dei cittadini,* Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale, Milano, F. Angeli, 1979, pp. 268.

Fra le tante opere apparse nell'imminenza della prima elezione diretta per il Parlamento europeo, questa, che è stata elaborata sotto la responsabilità della Commissione permanente per il diritto delle Comunità europee del Centro nazionale di prevenzione

e difesa sociale, si segnala per il taglio essenzialmente o prevalentemente giuridico con cui sono stati trattati i vari argomenti. Dei saggi in essa contenuti vanno segnalati in particolare quello di Natalino Ronzitti, *Elezione a suffragio universale del Parlamento europeo e controllo democratico del processo di integrazione europea,* di Andrea Giardina, *Parlamento europeo e diritti fondamentali* e di Enrico Vinci, *Parlamento europeo e tutela dei diritti dei cittadini.* Specialmente gli ultimi due contengono alcune informazioni e chiarificazioni importanti per poter affrontare la problematica della « cittadinanza europea », che l'elezione europea ha reso estremamente attuale.

s. p.

DAVID CALLEO, *The german problem reconsidered. Germany and the world order, 1870 to the present,* Cambridge-London-New York-Melbourne, Cambridge University Press, 1978, pp. 239.

La storiografia di questo dopoguerra sulla Germania contemporanea e quindi sulla « questione tedesca » è ampiamente dominata dall'approccio fondato sul « primato della politica interna ». In sostanza, per spiegare storicamente non solo gli aspetti fondamentali dell'evoluzione interna della Germania contemporanea — la soluzione autoritaria e conservatrice del problema unitario, la mancata parlamentarizzazione nell'epoca guglielmina, il fallimento dell'esperimento democratico di Weimar, l'esperienza nazionalsocialista — ma anche le tendenze imperialistiche ed egemoniche nella politica estera, che hanno condotto alle guerre mondiali, si tende a dare una rilevanza centrale ed assorbente alle contraddizioni delle strutture economico-sociali e di quelle politico-istituzionali della Prussia e della Germania da essa conquistata (1).

All'interno di questo orientamento di fondo sono certo individuabili impostazioni con significative differenze fra di loro, che

(1) Caratteristica appare in questo senso la constatazione che si trova nel rapporto su di un colloquio, organizzato dall'Istituto storico tedesco di Londra, sul tema « La Germania guglielmina »: « Per un giudizio storico sulla politica mondiale tedesca (dell'epoca guglielmina) dovrebbe inoltre essere anche presa in considerazione l'influenza del sistema internazionale sulla politica tedesca — un aspetto che nel colloquio ha potuto essere illuminato solo marginalmente ». Cfr. P. ALTER, « Das Wilhelminische Deutschland. Ein Kolloquium des Deutschen Historischen Instituts London », in *AHF - Jahrbuch der Forschung 1976-77,* p. 92.

vanno da quelle più ortodossamente marxiste, imperniate sul ruolo decisivo del capitalismo monopolistico, a quelle di ispirazione liberaldemocratica, che sottolineano invece l'influenza determinante dei ceti precapitalistici, gli *Junker,* alle varie combinazioni fra i due approcci. Comune a tutti è d'altro canto la tendenza a trascurare completamente o a considerare comunque in modo inadeguato la rilevanza autonoma dei fattori internazionali — la posizione nel sistema degli Stati, la crisi degli Stati nazionali europei di fronte all'emergere delle potenze di dimensioni continentali — rispetto ai fondamentali sviluppi sul piano internazionale e anche su quello interno della Prussia e della Germania contemporanea, a dimenticare cioè gli insegnamenti dei grandi eredi della scuola rankiana — soprattutto Dehio e in minor misura Ritter — i quali hanno in questo dopoguerra fornito i più significativi contributi alla comprensione in profondità della questione tedesca.

Naturalmente i sostenitori del primato della politica interna, anche a causa della grande mole della loro produzione, hanno fornito degli arricchimenti di non poco conto sul piano descrittivo, dell'accumulo dei dati, e così via, ma è indubbiamente assai grave la perdita di capacità interpretativa ed esplicativa che è connessa all'unilateralità del loro approccio — un'unilateralità che risalta oggi in modo particolarmente netto alla luce dell'esperienza dei conflitti fra Stati comunisti, la quale richiama ancora una volta drammaticamente l'attenzione sulla relativa autonomia della politica estera rispetto alle strutture interne degli Stati.

In questo quadro deve essere salutata con favore la pubblicazione del libro di David Calleo, che contiene una serie di saggi sulle fasi e sui problemi fondamentali della storia tedesca dalla unificazione fino ad oggi, il cui filo conduttore è costituito precisamente dall'intento dichiarato di recuperare nella comprensione di tale processo storico la dimensione dell'autonoma influenza dei fattori internazionali. In questo sforzo, che si riallaccia esplicitamente a quello del Dehio, l'autore non raggiunge risultati qualitativamente nuovi, e alcune sue conclusioni particolari sono anche discutibili, ma il suo merito è quello di sottoporre ad una utile analisi critica il complesso della letteratura orientata dal punto di vista del primato della politica interna. Nel far ciò egli non è mosso da alcuna ispirazione conservatrice, cioè dalla tendenza a mettere fra parentesi la problematica delle gravi contraddizioni che hanno caratterizzato le strutture economico-sociali e politico-istituzionali della Germania contemporanea fino al 1945. È d'altra parte convinto che la mancata considerazione dell'influenza autonoma dei fattori internazionali conduca fatalmente ad accettare o a presupporre implicitamente la tesi assurda, ma politicamente ancora assai forte, della malvagità (*wickedness*) dei tedeschi come uno dei fattori decisivi dell'evoluzione storica sboccata nell'avventura nazionalsocialista. Quest'opera merita dunque di essere letta e c'è da sperare che essa stimoli una più ampia ripresa nella storiografia sulla Germania contemporanea dell'interesse per la lezione di Dehio e della tradizione da cui proviene.

s. p.

THIERRY DE MONTBRIAL, *Energia conto alla rovescia,* Mondadori, Milano, 1978.

ENZO H. KNOEPFEL, *Il problema energia,* F. Angeli, Milano, 1979.

Questi due libri sul problema dell'energia meritano di essere segnalati per il loro approccio divulgativo e per la loro completezza.

Lo studio di de Montbrial, un economista francese, è stato patrocinato dal Club di Roma e fornisce un esame della situazione del mercato per ogni singola fonte energetica, ma sempre da un punto di vista mondiale, tenendo cioè in considerazione le esigenze di sviluppo del Terzo mondo e i limiti fisici ed economici imposti al consumo energetico.

Il risultato più rilevante di questo studio, e sul quale esiste una certa convergenza di vedute fra gli esperti, è che l'umanità si sta rapidamente avvicinando a una struzzatura delle forniture di energia molto grave. « Almeno nel prossimo quarto di secolo, sostiene de Montbrial, la quota percentuale del petrolio sul... consumo globale non potrà diminuire che progressivamente e a prezzo di durissimi sforzi. Orbene, appare fin d'ora che siamo verosimilmente entrati da qualche anno nella fase in cui le scoperte annuali di petrolio, almeno nel mondo non comunista, restano in media considerevolmente inferiori al consumo annuale. Dal momento che per ragioni tecniche il rapporto tra riserve accertate e produzione annuale non deve scendere sotto un certo livello, sembra vicino il momento in cui l'offerta non potrà più soddisfare la domanda. Oltretutto, ogni decisione di certi paesi produttori di petrolio di limitare la loro produzione a un livello inferiore a quello che potrebbero tecnicamente raggiungere avvicina il momento dell'interruzione degli approvvigionamenti. Tutti gli studi sono unanimi sul fatto che una simile discontinuità si presenterà e la situano, a seconda delle ipotesi, tra il 1985 e il 2000. Orbene da questo momento alla fine del secolo, quali che siano gli sforzi di ricerca e di sviluppo, non si può sperare che le energie 'nuove' modifichino significativamente l'offerta globale » (p. 131).

Da questa preoccupante analisi della situazione mondiale dovrebbero in verità scaturire indicazioni importanti di politica economica, in particolare per l'Europa, che è la regione del mondo più esposta ad una eventuale grande crisi energetica. Ma su questo terreno de Montbrial purtroppo non procede, perché discutere della possibilità di una politica energetica comunitaria andrebbe « oltre l'ambito di questo rapporto », anche se, aggiunge, « forse solo in questo modo... potrà emergere una cooperazione internazionale che vada nel senso di un nuovo ordine economico internazionale » (p. 120).

Altrettanto interessante è il secondo volume sul « Problema energia », scritto da un fisico dell'Euratom, impegnato a Frascati nel progetto comunitario di ricerca sulla fusione termonucleare. Il libro offre una eccellente e chiara esposizione (« è un libro scritto per i giovani », avverte l'autore) delle tecnologie disponibili sull'energia e di quelle ancora allo stadio di ricerca, oltre che delle loro implicazioni economiche e sociali (in particolare la sicurezza).

La parte forse più interessante di questo libro riguarda il capitolo sulla tecnologia della fusione termonucleare, che offre la possibilità teorica di risolvere, per l'Europa e per l'umanità, il problema energetico in modo definitivo. « La fusione in condizioni controllate di alcuni nuclei leggeri rappresenta una potenziale fonte di energia che a lungo termine potrebbe risultare di grande e fondamentale importanza... la fusione degli isotopi dell'idrogeno disponibili sulla terra rappresenta una riserva di energia che da sola è migliaia di volte superiore a quella data dalla fissione autofertilizzante dell'uranio. *La fusione nucleare è quindi a tutti gli effetti pratici una fonte inesauribile di energia.* A differenza della fissione nucleare, la fusione non produce direttamente scorie radioattive... » (p. 87).

Lo sforzo europeo per mettere in atto questa rivoluzionaria tecnologia sembra tuttavia inadeguato. Secondo Knoepfel, gli investimenti europei nelle ricerche sulla fusione, nel 1978, ammontavano solo a 120 milioni di dollari, contro i 430 milioni degli U.S.A., paese ben più ricco di energia dell'Europa. Se poi si pensa che per completare questi programmi è richiesto uno sforzo « che si stima essere di molto superiore allo sforzo richiesto per portare l'uomo sulla Luna (questo è stato indicato in 27 miliardi di dollari nell'ambito del programma spaziale americano...) » (p. 103), si può comprendere quali difficoltà debbano ancora essere superate in Europa per realizzare quel grado di unità politica indispensabile per la realizzazione di questi progetti.

g. m.

INDICE ANNO XXI (1979)

EDITORIALI

La crisi italiana . . . . . pag. 1

Il minimo politico-istituzionale . . . . . » 95

SAGGI

MARIO ALBERTINI, *La Comunità europea, evoluzione federale o involuzione diplomatica?* . . . . » 163

LUCIO LEVI, *Riconversione produttiva, occupazione e nuovo modello di sviluppo* . . . . . » 98

GUIDO MONTANI, *Rivoluzione scientifica e società post-industriale* . . . . . » 4

ROBERT TRIFFIN, *Il ruolo internazionale e il destino del dollaro* . . . . . » 186

I FATTI E LE IDEE

Risposta a Giorgio Amendola (m. a.) . . . . » 31

Internazionalismo e federalismo (m. a.) . . . » 32

A proposito di una contestazione irresponsabile della F.G.C.I. (g. m.) . . . . . » 36

Lo S.M.E. e l'economia italiana (a. m.) . . . . » 41

Per un nuovo equilibrio mondiale (f. r.) . . . » 45

Riunificazione tedesca e unità europea (s. p.) . . » 119

Movimento sindacale e unità europea (l. l.) . . » 121

Rendere democratici i partiti europei (l. v. m.) . » 122

I poteri del Parlamento europeo (m. a.) . . . » 124

Diritto comunitario e democrazia europea (f. r.) . » 127

Il significato storico dell'elezione europea (m. a.) . » 206

I governi contro l'Europa (m. a.) . . . . . » 208

Acume e grandezza degli esperti (l. v. m.) . . » 211

I PROBLEMI DELL'AZIONE

Rapporto di Mario Albertini al Comitato federale dell'U.E.F. del 10-11 marzo 1979 . . . . » 129

La mozione del Comitato federale . . . . » 142

Rapporto di Mario Albertini al Comitato federale dell'U.E.F. del 22-23 settembre 1979 . . . » 215

ARCHIVIO

Il federalismo come la linea politica dell'unità nazionale democratica (M. Albertini) . . . . » 48

Relazione e replica di Albertini alla riunione della Commissione italiana dell'11 giugno 1972 . . » 57

I DOCUMENTI

Dal voto europeo al governo europeo . . . . » 85

Il Movimento federalista europeo contro l'elezione anticipata per un vero voto europeo . . . » 93

La disoccupazione giovanile nella C.E.E.: problemi e soluzioni nella prospettiva del rilancio dell'unione monetaria europea . . . . . » 144

Risoluzione comune U.I.L.-M.F.E. . . . . . » 156

Dichiarazione del M.L.S. e del M.F.E. sugli obiettivi da perseguire in comune . . . . . » 158

All'Europa serve un minimo politico-istituzionale: lo S.M.E. è il punto di partenza . . . . » 159

Dichiarazione del presidente dell'U.E.F. sull'elezione europea . . . . . » 227

Risoluzione dell'U.E.F. sulla libertà d'azione del Parlamento europeo . . . . . » 228

Mozione della direzione del M.F.E. dopo le elezioni europee . . . . . » 230

Presa di posizione del M.F.E. sulla proposta di modifica del Trattato Euratom . . . . . » 231

Per una nuova lotta politica e sociale . . . » 232

Per un servizio civile europeo . . . . . » 234

I LIBRI

C. Bourdet, *L'Europe truquée*. M. Debré, *Français, choisissons l'Espoir*. D. Debatisse, S. Dreyfus, G. Laprat, G. Streiff, J.C. Thomas, *Europe, la France en jeu* (g. me.) . . . . . » 244

A. Papisca, *Verso il nuovo Parlamento europeo. Chi come perché* (s. p.) . . . . . » 247

G. Andreotti, *Intervista su De Gasperi* (s. p.) . » 250

G. Zagrebelsky, N. Ronzitti, A. Tizzano, A. Giardina, E. Vinci, *Parlamento europeo, forze politiche e diritti dei cittadini* (s. p.) . . . » 250

D. Calleo, *The german problem reconsidered. Germany and the world order, 1870 to the present* (s. p.) . . . . . » 251

T. de Montbrial, *Energia, conto alla rovescia*. E.H. Knoepfel, *Il problema energia* (g. m.) . . » 253

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