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 XXIII, FASCICOLO 2, LUGLIO 1981

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'UEF, 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 12000. — 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

È iniziata l'azione per creare la federazione europea pag. 67

ANTONIO PADOA SCHIOPPA, *Dalla Costituente italiana alla Costituente europea* . . . . . » 71

LUCIO LEVI e SERGIO PISTONE, *L'alternativa federalista alla crisi dello Stato nazionale e della società industriale* . . . . . » 80

I FATTI E LE IDEE

Il Parlamento europeo nella lotta politica per l'Europa (M. Albertini e L.V. Majocchi) . . . » 103

La vittoria di Mitterrand e il controllo franco-tedesco della Comunità (m.a.) . . . . . » 106

Mitterrand al servizio del primato americano (m.a.) » 108

I DOCUMENTI

La proposta del MFE per il dibattito sulla riforma istituzionale della Comunità . . . . . » 111

Primi orientamenti politici dopo l'approvazione della risoluzione del Coccodrillo . . . . . » 116

ARCHIVIO

Le ragioni del federalismo europeo (Mario Albertini) » 119

E' iniziata l'azione per creare la federazione europea

Per la seconda volta nel corso ormai lungo della sua lotta Spinelli è riuscito a cogliere il momento adatto e ad avviare un'azione che presenta questa caratteristica precisa: se non verrà fermata o deviata, ci porterà sino alla federazione europea o al suo nucleo essenziale, il che, strategicamente, è lo stesso (per il primo tentativo vedi, sul fascicolo di marzo del 1977 di questa rivista: M. Albertini, *La fondazione dello Stato europeo*). Avere ricostruito questa possibilità — in concreto la possibilità per tutti di schierarsi a favore di una azione per creare la federazione europea — è in ogni caso un grande fatto storico con il quale l'Europa, grazie alla iniziativa del suo uomo politico più dotato di volontà storica, dimostra la sua volontà di rinnovarsi e di sopravvivere. Per sottolineare questo fatto storico pubblichiamo come editoriale il discorso con il quale Spinelli ha invitato il Parlamento europeo a votare i principi essenziali della sua azione. (*m.a.*)

(*m.a.*)

Signora Presidente, a nome di 180 colleghi, diversi per orientamento politico e per origine nazionale, chiedo a questa Assemblea di approvare la risoluzione che porta il titolo « Creazione di una Commissione ad hoc incaricata di fare proposte sullo stato e l'evoluzione della Comunità ».

La richiesta non nasce da un moto impulsivo di irritazione per le difficoltà fra le quali si dibatte la Comunità. Non è stata improvvisata, perché dal momento in cui i deputati del Club Coccodrillo hanno cominciato a studiarne i termini fino ad oggi, è passato un anno intero nel corso del quale la discussione su di essa è andata ben oltre i confini del Club, suscitando adesioni, esitazioni, meditazioni, approfondimenti.

Né vi giunge prematura, perché due anni esatti sono oggi pas-

sati dall'inizio dei lavori del Parlamento eletto, e ciascuno di noi ha avuto agio di sondare fino in fondo le possibilità offerte dalle strutture europee quali sono oggi, i loro limiti, la contraddizione profonda e crescente fra quel che la Comunità dovrebbe essere e quel che essa è.

Né infine vi giunge troppo tardi, perché quasi tre anni ancora ci separano dalle prossime elezioni europee; il tempo giusto per ripresentarci al giudizio degli elettori, senza essere costretti a confessar loro che abbiamo solo espresso, diciamo, 789 opinioni sui più svariati argomenti e che assai scarso conto si è tenuto di esse. Cosa meriteremmo in tal caso se non l'indifferenza?

Nel momento in cui ci accingiamo a votare questa risoluzione, voci varie si levano da tempo insistenti e autorevoli per proclamare la necessità di compiti nuovi per la Comunità: un assai maggiore impegno sociale comune, una vigorosa e attiva politica comune contro la disoccupazione e l'inflazione, un impegno forte contro la fame e per lo sviluppo nel mondo, una politica monetaria comune più unita di quella fatta finora nella prima fase dello SME, la ripresa del grande disegno della costruzione di una Unione politica, la quale ci renda capaci di contribuire alla difficile costruzione della pace nel mondo e di condurre la politica estera comune che deve essere alla base della nostra sicurezza; e la lista dei compiti non è finita.

Non è la consapevolezza dei compiti nuovi della Comunità che manca. Quel che manca è la possibilità di affrontarli in modo efficace e tempestivo — spesso la possibilità pura e semplice di affrontarli — usando le istituzioni della Comunità e le loro competenze così come sono ora.

In questo momento, veramente cruciale per l'Europa e per la nostra Assemblea, questa risoluzione ci chiama a dire se noi, Parlamento europeo, a nome dei popoli della Comunità che ci hanno eletti, osiamo o no assumere il compito di discutere, redigere, votare e presentare alla ratifica da parte degli organi costituzionali competenti in ogni singolo paese membro un progetto di trattato che contenga il quadro dei nuovi compiti della Comunità e conseguentemente le riforme istituzionali che ne derivano.

Se il Parlamento non osasse assumere questa responsabilità politica — adesso, senza perdere troppo tempo, senza equivoci — il tema della riforma dei vari trattati e convenzioni concernenti l'unificazione europea — tema che non può più essere eluso a lungo — sarebbe necessariamente assunto da altri, e precisamente dalle diplomazie dei nostri Stati membri — le quali... oh, possiamo sin d'ora profetizzare che scoprirebbero ancora una o più varianti della cooperazione intergovernativa precaria e quasi del tutto sterile. Al Parlamento non resterebbe che un ruolo futile: esprimere opinioni e poi lamentarsi perché le diplomazie non si sono curate di esse.

Ma se, come spero, assumeremo questo compito, dobbiamo farlo sapendo che non stiamo decidendo semplicemente di dare il via ad una iniziativa che si aggiunge a tutte le altre, che sarà portata avanti come tutte le altre, condividendone la malinconica sorte.

Approvando questa risoluzione, dobbiamo sapere che diamo inizio ad un nuovo e diverso capitolo nella vita della nostra Assemblea, che diamo inizio ad una azione politica audace, complessa, lunga e difficile, la quale non ci esime dal proseguire con impegno tutta l'attività che stiamo svolgendo, ma va ben al di là di essa.

Affinché questo nuovo capitolo abbia successo dovremo in primo luogo impegnare sempre più e sempre più fortemente il Parlamento tutt'intero. È per questo che chiediamo la costituzione di una nuova commissione parlamentare che, comunque essa si chiami, si occupi solo di questo tema, e che man mano presenti rapporti interinali al Parlamento per chiamarlo a decidere fra le varie opzioni che si presenteranno, ed a formare attraverso larghi dibattiti i consensi più ampi possibile, fino a giungere al voto finale del progetto di riforma nella piena consapevolezza da parte di tutti di quel che ciò significa ed implica.

In secondo luogo, affinché questa iniziativa abbia successo, occorre che essa dilaghi oltre quest'aula. I frequenti incontri fra la commissione ad hoc — o comunque si chiamerà — e l'assemblea sono la condizione necessaria, da una parte perché l'opinione pubblica sia messa all'erta su quel che stiamo preparando, e dall'altra parte perché ciascun gruppo politico e ciascuno di noi individualmente, sapendo che alla fine presenteremo una formale richiesta ai nostri Stati, si senta prima interessato e poi sempre più politicamente obbligato ad esercitare una adeguata pressione sui nostri partiti e Parlamenti nazionali, per impegnarli sulla nostra proposta.

Io sono sicuro che in questo Parlamento c'è una assai larga maggioranza favorevole al rafforzamento istituzionale della Comunità, maggioranza che corre attraverso tutti i paesi e tutti i gruppi politici e che deve prendere coscienza di sé, attraverso questo lavoro. Ma ci sono anche gli avversari, ed anche loro avranno, con la nostra procedura, la possibilità di far valere le loro opzioni e la loro opposizione.

Per la prima volta il dibattito sull'Europa cesserà di essere limitato a piccole minoranze e diverrà un tema centrale della vita politica europea. I nostri popoli potranno infine decidere con i metodi della partecipazione democratica, e non più per iniziativa o ostruzionismo di questo o quel governo, se vorranno o no far progredire l'unificazione europea.

Vogliate riflettere con precisione sul calendario della nostra azione. Se cominciamo a lavorare nei prossimi mesi con il minore indugio possibile, il progetto finale di riforma sarà pronto fra un anno e mezzo o due. Nel corso dell'ultimo anno del nostro mandato parlamentare presenteremo il progetto per la ratifica agli Stati membri. Non è in alcun modo verosimile che essi lo ratifichino entro quell'anno. Le seconde elezioni europee consisteranno quindi soprattutto nel chiedere agli elettori un voto che non solo elegga deputati al Parlamento europeo, ma indichi anche, con le sue scelte, ai Parlamenti nazionali se la volontà popolare è per o contro la ratifica del trattato posto dinanzi a loro dalla nostra Assemblea.

Questa è, onorevoli colleghi, nella sua vera dimensione, la battaglia democratica per la costruzione europea, cui la nostra risoluzione vi invita.

Sono stati presentati alcuni emendamenti. Quello n. 3 — Israel a nome dei DEP — e il n. 10 — Price — non sono accettabili perché cambiano l'oggetto stesso della risoluzione. Israel rinvia infatti ogni cosa a dopo le prossime elezioni. Price sostituisce ad una riforma di cui si chiede la ratifica, un suggerimento da dare agli Stati membri nella loro politica a breve e a lungo termine. Salvo questi due emendamenti, tutti gli altri mi sembrano accettabili. In particolare mi sembrano accettabili l'emendamento del gruppo PPE e quelli minori, del gruppo socialista.

Nel votare emendamenti e risoluzione vi prego, onorevoli colleghi, di ricordare che un progetto come questo esige la partecipazione di tutte le grandi famiglie politiche dei nostri paesi, e che ognuna deve apportarci ed immettere nell'accordo finale le sue legittime esigenze. Ma non scambiamo il punto d'arrivo, la grande sintesi finale che dovrà coronare il nostro lavoro con la fase iniziale attuale nella quale dobbiamo impostare una procedura che non chiuda le porte a nessuno e permetta di agire con vigore.

Siamo quindi saggi e abbiamo il senso della misura, perché solo in tal modo saremo forti.

Grazie.

Dalla Costituente italiana alla Costituente europea*

ANTONIO PADOA SCHIOPPA

Viviamo settimane di angoscia per la storia del nostro Paese. L'impressione che l'Italia si trovi in un vicolo cieco, e che le prospettive di un risanamento della vita pubblica, delle istituzioni e degli stessi comportamenti sociali si allontanino anziché avvicinarsi si rafforza e guadagna terreno. È una impressione che si avverte, pur in modi diversi, anche in altri paesi europei: tramonto di un'epoca, incertezza sul futuro, assenza di prospettive ideali e di concreti obiettivi di azione politica sono elementi comuni ormai a gran parte d'Europa. La crisi non è certo solo italiana.

In questa fase della nostra storia, una riflessione sulle ragioni della crisi e sulle prospettive del suo superamento diviene, prima che opportuna, necessaria, e giustifica l'iniziativa del convegno odierno. È nei momenti di crisi che diviene essenziale formulare una diagnosi esatta della situazione, e indirizzare la volontà verso un obiettivo comune, di cui si sia individuata la priorità rispetto ad ogni altro.

Appunto a questo scopo, è opportuno anzitutto considerare in via retrospettiva, in chiave storica, la vicenda politica e le tappe dell'idea europea e dei tentativi di unificazione del nostro continente negli ultimi decenni. A ciò sono rivolte le mie considerazioni introduttive, alle quali seguiranno le due relazioni che si propongono, rispettivamente, di compiere la diagnosi della odierna situazione delle istituzioni comunitarie, e di individuare gli obiettivi istituzionali verso i quali puntare.

(*) Si tratta della prolusione introduttiva al Convegno « La riforma istituzionale della Comunità europea. Problemi e prospettive » organizzato dal Movimento europeo e dal Movimento federalista europeo e svoltosi a Milano il 13 giugno 1981.

Nella storia dei popoli e degli Stati, il momento costituente ha di regola coinciso con fasi e con vicende eccezionali, non di rado drammatiche. La Costituzione materializza l'atto di volontà politica con il quale si introduce un mutamento di regime, che spesso segue e corona una lunga vicenda di preparazione e, comunque, costituisce una svolta nella storia di un popolo. Così è accaduto con la Costituzione americana del 1787, testo di capitale importanza per la storia costituzionale moderna; così, negli anni cruciali della Rivoluzione francese, con la fondamentale costituzione del 1791; così con le Costituzioni europee del 1848, che segnano la ripresa del principio della democrazia rappresentativa dopo l'eclisse dei decenni seguiti alla Restaurazione. Così è avvenuto, infine, negli Stati europei riemersi dalla seconda guerra mondiale e dalla buia prospettiva di una conquista totalitaria che minacciava di cancellarne l'identità storica. Gli uomini della resistenza europea — coloro che l'hanno vissuta, che non sono coloro che ad ogni momento ne parlano — hanno alimentato in sé e negli altri una forza morale cui si deve una parte non piccola della rinascita del dopoguerra: sono uomini che per un ideale hanno rischiato la vita; a differenza, sia detto di passaggio, dei terroristi dei nostri giorni, che per un ideale — quando di ideale si tratta — mettono a repentaglio la vita degli altri, e per sé pretendono l'impunità.

La Costituzione italiana del 1947, uscita dal fervido travaglio dei lavori dell'Assemblea costituente, reca ben visibili le tracce delle molteplici matrici culturali presenti al momento della sua formazione. È una sintesi felice di principî del liberalismo classico, di principî ispirati al solidarismo cattolico e di principî di matrice socialista. In essa sono presenti, inoltre, anche taluni spunti di superamento della struttura dello Stato nazionale monolitico, i cui limiti ed i cui pericoli non pochi esponenti della politica e della cultura — anche se non certo tutti — erano allora in grado di scorgere, forse meglio di quanto oggi non accada: troppo recente e tragica era la vicenda che aveva, per due volte in venticinque anni, insanguinato il mondo per responsabilità precipua degli Stati europei e delle loro classi dirigenti, perché non risultasse scossa dalle fondamenta la certezza che l'assetto fondato sulla coesistenza di tanti Stati sovrani sia un dato irreversibile e razionale nella storia d'Europa (e del mondo).

Ecco allora introdursi il principio regionalistico, tanto nella Costituzione della Repubblica federale tedesca che in quella italiana, pur applicata per questa parte solo molti anni più tardi. Ecco farsi strada in taluni testi costituzionali, quali il nostro, la

possibilità del trasferimento (art. 11 della Costituzione) di funzioni e di competenze ad organi sovrannazionali. Ecco, soprattutto, la consapevolezza della precarietà dell'ordine internazionale e la ricerca di nuove forme di organizzazione tra Stati, che valessero a scongiurare il rischio terribile di nuove guerre.

Sono gli anni nei quali matura in molte coscienze l'ideale del federalismo: quell'ideale che, formulato per la prima volta da Emanuele Kant nei suoi termini concettuali più rigorosi ed universali, attuato lontano dall'Europa fin dalla fine del '700, riscoperto tra le due guerre da pochi intellettuali isolati, aveva finalmente preso corpo, a partire dal 1941, per impulso soprattutto di Altiero Spinelli. Sono, per l'idea europea, gli anni della speranza. La lucida intelligenza di Spinelli aveva identificato l'obiettivo da raggiungere — lo Stato federale europeo — e l'ostacolo formidabile che si frapponeva al conseguimento della meta: lo Stato nazionale, con le sue stratificazioni di interessi politici ed economici contrari per natura ad ogni trasferimento di sovranità. In Francia, un uomo dal tratto modesto e dalla volontà inflessibile, un uomo che la storia futura considererà tra i più grandi del nostro secolo, Jean Monnet, riusciva a far adottare dal ministro Robert Schumann, e quindi dalla Germania di Adenauer, l'istituzione di una Comunità sovrannazionale europea del carbone e dell'acciaio, che eliminasse alla radice uno tra i contrasti di interessi più profondi tra la Francia e la Germania, causa non ultima delle due guerre mondiali.

Nel breve giro di quattro anni, dal 1950 al 1954, la prospettiva dell'unificazione europea si precisa, sino a divenire concreta e addirittura imminente. Sull'onda della realizzazione della CECA nasce l'iniziativa della Comunità europea di difesa, volta ad innestare il processo (ormai inevitabile, per ragioni di equilibrio militare tra i blocchi) del riarmo della Germania occidentale sul piano europeo, anziché sul piano nazionale tedesco. La nascita di un esercito europeo unico, con truppe ed ufficiali dei diversi paesi, avrebbe consentito all'Europa di difendersi con le proprie forze: un obiettivo ancor oggi attuale, pur in un contesto mondiale mutato, e tanto più rilevante se ci si rende conto che la storia, come la natura, aborre il vuoto, e che le società ed i popoli incapaci di provvedere a se stessi sono destinati alla decadenza. Ora è evidente che in paesi retti a regime democratico, un esercito sovrannazionale non poteva nascere senza che contemporaneamente si giungesse ad un potere politico comune al di sopra degli Stati nazionali: era questo l'obiettivo politico fondamentale al quale Spinelli ed i federalisti avevano immediatamente puntato, acquisendo il sostegno senza riserve di De Gasperi prima, ed in seguito, per

impulso anzitutto dello stesso De Gasperi, del governo tedesco e di una parte del governo e della classe politica francese.

La realizzazione dell'unità politica dell'Europa parve per alcuni mesi assai prossima. L'opinione pubblica, mobilitata da un movimento federalista attivissimo, sosteneva in larga misura le tesi dei federalisti. La stessa classe politica, in talune sue componenti non secondarie, si era allineata alle tesi dei fautori dell'unità europea. In quei mesi, sottoscrivevano le tesi federaliste addirittura personaggi come Michel Debré, pur di indiscussa ortodossia gollista. Certo, una parte non trascurabile dello schieramento politico in Europa avversava l'iniziativa della CED, in particolare all'interno delle sinistre; tuttavia la battaglia presentava buone prospettive di successo non solo in Italia e in Germania, ma nella stessa Francia, ove pure le resistenze ed i timori per il riarmo tedesco erano ben più forti che altrove, ed ove l'ideale federalista aveva messo radici meno salde rispetto agli altri paesi europei.

L'esito della vicenda è ben noto. Nella notte del 30 agosto 1954 l'Assemblea nazionale francese respinse il progetto dell'esercito europeo, rifiutandone la ratifica dopo un dibattito convulso e drammatico. Primo ministro era Pierre Mendès France, la cui ostilità appena dissimulata nei confronti della CED fu probabilmente decisiva, dal momento che lo scarto tra i fautori e gli avversari del trattato era ridotto. Una ricostruzione storica approfondita delle vicende francesi di quelle settimane e di quei giorni non è stata ancora compiuta: ma è certo che si trattò di una decisione dettata dal timore e dalla paura: la paura che rende ciechi, il timore che si ripetesse un passato che invece era ormai concluso irreversibilmente. Per l'unità europea, il naufragio della CED fu un colpo terribile, dal quale in certo senso l'Europa non si è più ripresa. L'impegno prodigato con intelligenza e capacità non comuni da Mendès France in altre direzioni sul piano del giudizio storico non vale a controbilanciare la portata negativa di quella singola decisione, di quel voto, al quale il suo nome resterà per sempre legato.

È possibile oggi fare tesoro dell'esperienza di allora, tenendo presente che quanto più l'obiettivo è alto, tanto più le forze avverse si mobilitano e gli ostacoli al suo raggiungimento si moltiplicano. Mi pare essenziale non dimenticare che la battaglia tra i fautori della federazione europea ed i difensori dello Stato nazionale è stata perduta una prima volta in Francia, ventisette anni or sono, in primo luogo per l'assenza in quel paese di una valida organizzazione europeistica capillare, in grado di mobilitare tutte le forze popolari potenzialmente favorevoli all'Europa unita. È mancata d'altra parte, sempre in Francia, l'iniziativa culturale

indispensabile a dare ai fautori dell'Europa il supporto di una parte almeno degli intellettuali. Anzi, il fallimento del 1954 ha creato in Francia — lo rileva giustamente Spinelli — una situazione sino ad oggi non rimossa di vero e proprio « terrorismo ideologico » nei confronti dei già esili elementi di cultura federalista ivi presenti. Ora è certo che senza la Francia il cammino verso l'Europa unita è impercorribile; quanto di Europa oggi esiste è d'altronde il frutto soprattutto dell'iniziativa francese, nel bene e nel male, nei risultati e nei limiti. Proprio per questo, è indispensabile sapere che le future battaglie sulla via dell'unificazione europea — se ci saranno, come auspichiamo, e in quanto ci saranno — troveranno di nuovo in Francia il loro momento più drammatico, ed in Francia saranno vinte o perdute. L'esperienza del passato insegna, mi pare, che le prospettive saranno infauste — poiché in Francia nell'ultimo quarto di secolo l'indifferenza o l'ostilità verso l'ideale europeo coerentemente concepito sono non diminuite, ma al contrario aumentate — a meno che non prenda corpo, da Parigi, una mobilitazione intellettuale e politica su basi nuove: solo a queste condizioni si può sperare che la classe politica francese non ripeta, al momento decisivo, una scelta dettata dagli interessi particolari, dalla paura, dalla cecità.

Dalle ceneri del fallimento della CED sono nate, negli anni immediatamente successivi, le istituzioni della Comunità europea dirette a realizzare il Mercato comune. I fautori dell'Europa, a cominciare da Jean Monnet, non si erano rassegnati alla sconfitta, ed una parte, la migliore, degli stessi interessi della vita economica premeva per la realizzazione di un mercato più ampio, di dimensioni continentali. I trattati del 1957, opera essenzialmente del francese Pierre Uri sotto la guida di Monnet, ratificati dai sei membri originari della CEE senza eccessive difficoltà (la consapevolezza che l'Europa tutta avesse perduta un'occasione storica era viva persino negli avversari della CED), sono tuttora alla base di un edificio certo incompiuto, ma imponente nelle sue dimensioni. La via dell'unificazione economica quale veicolo dell'unificazione politica dell'Europa, aperta da Jean Monnet e da lui proseguita senza soste — ne offre testimonianza la splendida autobiografia, quasi ignorata in Francia e in Italia fuorché dai federalisti — si era aperta, e sarebbe stata la via percorsa nei venti anni seguiti al 1957. Sarebbe miope ignorarne la portata e i risultati, in primo luogo l'impulso che ne è venuto al benessere materiale degli Stati europei: un impulso che ha spinto l'Inghilterra, dapprima ostile, a ricercare con insistenza e ad ottenere infine l'ingresso nella CEE; che spinge oggi, dopo la Grecia, altri paesi mediterranei ad entrare, speriamo senza ritardi, nella Comunità. Esso è abbastanza

potente da aver indotto paesi come la Spagna, il Portogallo, la Grecia a superare ed a respingere le degenerazioni totalitarie, che altrimenti sarebbero state inarrestabili. Sono risultati importanti, impensabili al di fuori della cornice istituzionale della Comunità. E tuttavia, sono risultati parziali e soprattutto precarii: le vicende di questi giorni ne offrono una testimonianza ulteriore.

Sul terreno dell'economia, la costruzione dell'Europa è proseguita non senza successi. Il Trattato istitutivo della Comunità europea è però un trattato « aperto » e « incompiuto » (mi si passi l'espressione non certo tecnica), nel senso che prevede ed in qualche misura anticipa gli sviluppi futuri anche istituzionali della Comunità. Ora, proprio su questo terreno il cammino è proceduto con enorme lentezza: dal 1958 la Francia di de Gaulle — il quale pure non aveva respinto il Trattato: prova significativa della necessità profonda dell'unificazione non solo economica dell'Europa, che si imponeva ai suoi stessi avversari, al di là dei postulati ideologici — si collocò in prima linea tra gli Stati decisi ad impedire che l'edificio comunitario assumesse i caratteri di una struttura sovrannazionale. Sedici lunghi anni sono così trascorsi, dal 1958 al 1974, nei quali il Mercato comune lentamente si realizza, ma deliberatamente viene a mancare (e la responsabilità non è certo soltanto della Francia di de Gaulle e di Pompidou) la volontà politica di proseguire la costruzione europea, così da rendere irreversibile il cammino iniziato.

Sono gli anni dell'attesa, in cui pare oscurarsi e addirittura tramontare la prospettiva europea: quella prospettiva senza la quale non soltanto le realizzazioni della Comunità risultano inesplicabili, ma l'edificio stesso rischia continuamente di venire infirmato fin dalle basi. Per lunghi anni la Comunità ha progredito in modo quasi insensibile, soltanto sulla spinta di scadenze indilazionabili, senza la volontà né la capacità di procedere sul solo terreno che è suscettibile di conservare e di accrescere la saggezza degli uomini organizzati in società: il terreno delle istituzioni.

Occorreva possedere una particolare chiarezza di idee e, ancor più, forza morale e fede nella razionalità della storia per perseverare nell'azione a sostegno dell'Europa unita: è quanto avvenne per opera di un piccolissimo nucleo di uomini, spesso ignorati e talora derisi dalle forze politiche detentrici del potere reale e dagli intellettuali che, come sempre, nella stragrande maggioranza ne assecondano più o meno consapevolmente le tendenze. L'obiettivo scelto dai federalisti fu quello dell'elezione europea; ed è merito in primo luogo di Mario Albertini — la storia futura lo proverà, se saprà compiere correttamente il proprio mestiere, che è quello di scavare al di sotto delle apparenze — l'aver posto

instancabilmente l'accento su questo obiettivo, concentrando su di esso e su di esso solo le poche forze disponibili, e promuovendo fin dal 1967 un progetto di legge di iniziativa popolare per l'elezione unilaterale a suffragio universale da parte dell'Italia dei parlamentari di Strasburgo. Fu una battaglia di anni, che pareva disperata e che, invece, valse a mantener desta l'attenzione di una parte della classe politica europea su un'innovazione che gli stessi trattati di Roma prevedevano e che solo l'assenza di volontà politica aveva impedito di realizzare.

Senza l'ardente ostinazione dei federalisti, la prospettiva dell'elezione europea non sarebbe rimasta sul campo fino al momento in cui, salito nel 1974 alla presidenza della Repubblica francese un uomo più aperto all'ideale europeo, membro da anni di quel comitato Monnet che l'infaticabile combattente per l'Europa aveva costituito fin dalla fine degli anni '50, la proposta di eleggere a suffragio universale il Parlamento europeo di Strasburgo venne lanciata e, dopo vicende che sono ancora nella nostra memoria, accolta un anno più tardi dal Consiglio europeo di Roma del dicembre 1975, ratificata nei nove paesi della Comunità — anche in Francia, grazie ad un articolo provvidenziale della costituzione gollista del 1958 — ed attuata finalmente nel 1979.

Si apriva così, dopo venti anni di stasi quasi assoluta, una pagina nuova sul cammino accidentato dell'unificazione europea. Il Parlamento europeo eletto a suffragio universale poteva costituire il catalizzatore delle forze e delle energie politiche favorevoli all'unificazione del continente, in un processo destinato a non più arrestarsi per la dinamica politica insita nel ritmo stesso delle consultazioni elettorali. Questa era la previsione dei federalisti, questa potrebbe essere la realtà di domani. Il raggiungimento di obiettivi ulteriori di unificazione economica — in primo luogo la moneta, rimasta fuori dai Trattati di Roma e lucidamente individuata quale obiettivo strategico per questa fase storica da Mario Albertini e dai federaliti; in seguito dal Presidente della Commissione Jenkins nel discorso all'Università di Firenze dell'ottobre 1977; infine dal Consiglio europeo con la prima, parziale iniziativa di istituzione dello SME — diveniva e diviene ormai possibile proprio per la presenza di un organo politico dotato di grande potenzialità, quale è il Parlamento di Strasburgo.

Esso sta dimostrando, in questi anni, di poter soddisfare alle attese che ne hanno promosso ed accompagnato la nascita: non soltanto per le battaglie e le posizioni coraggiosamente assunte in tema di bilancio comunitario, ma anche e soprattutto per l'iniziativa di un progetto di riforma istituzionale della Comunità, avviata da colui che può già ora considerarsi come la figura centrale

della prima legislatura del Parlamento europeo direttamente eletto, e cioè Altiero Spinelli, di nuovo in prima linea nella battaglia per l'Europa.

La discussione e gli orientamenti del Parlamento europeo nella sessione del prossimo luglio potranno essere decisivi al riguardo, poiché un progetto di natura esplicitamente costituente che dovesse uscire dal Parlamento di Strasburgo e venire inviato ai Parlamenti nazionali per le ratifiche costituirebbe un risultato politico di straordinario rilievo.

L'azione politica di alto livello non vede mai disgiunti realismo ed ideale, ciò che è possibile e ciò che è necessario, e qui appunto sta la sua forza. Anche per questo è oltremodo importante l'individuazione precisa delle carenze della Comunità nel suo assetto odierno, nonché delle linee lungo le quali è auspicabile che si sviluppino e si trasformino le istituzione europee. Ciò forma appunto l'oggetto delle due relazioni che seguono a questa mia.

Mi sia soltanto ancora consentito, nel concludere, di sottolineare che l'obiettivo finale di chi si batte per l'Europa è di semplice, elementare evidenza: consiste nella unificazione politica dell'Europa come stadio intermedio ma essenziale per l'unificazione politica del genere umano: un ideale che ritroviamo al cuore dei più diversi indirizzi culturali, dal liberalismo al marxismo, e che lo stesso cristianesimo, su un altro piano, prefigura (« ... ut unum sint »). È un ideale al quale il federalismo ha dato, per la prima volta, una coerente formulazione istituzionale. È forse utile sottolineare che l'ansia di giustizia sociale che forma l'anima della cultura e della politica delle sinistre nell'età contemporanea trova una possibile realizzazione *soltanto* in un ordine internazionale fondato sul modello politico del federalismo.

Sono mete che possono sembrare utopistiche. Eppure esse risultano naturali solo che si osservi la terra dall'alto, solo che la si veda come essa appare da un satellite. Ma gli uomini non vivono sui satelliti, essi hanno solo due dimensioni nella loro vita associata, come le termiti.

Anche per ciò, gli ostacoli che si frappongono al raggiungimento di questi obiettivi in Europa saranno certamente ancora grandissimi. Essi non potranno venir superati se non con le forze congiunte di un Parlamento europeo fortemente impegnato e di un'opinione pubblica mobilitata ed orientata in forme ed in misura diverse rispetto al passato: soprattutto, per le ragioni sopra ricordate, con riguardo alla Francia.

La vicenda dell'unificazione europea, iniziata quasi quaranta anni or sono, è tuttora aperta al successo, ma anche al possibile fallimento. Quattro decenni costituiscono un tempo ben lungo in un'epoca come l'attuale, nella quale assistiamo ad una accelerazione senza precedenti del corso storico; il tempo che ci è lasciato per decidere del nostro destino — ed insieme col nostro, probabilmente, anche di quello dell'intero pianeta — potrebbe non essere più molto. L'opinione pubblica appare tuttora assolutamente disinformata sulla prospettiva europea. E chi ha la ventura di avvicinare i giovani ed i giovanissimi sa quanto esili, per non dire quasi inesistenti, siano i canali attraverso i quali giunge loro l'ideale del federalismo, che pure risulta, per chi vi si accosta, vitale e chiarificatore rispetto ai problemi difficili ed esaltanti posti dalla realtà del mondo di oggi: problemi rispetto ai quali gli strumenti offerti dalle ideologie tradizionali risultano in troppi casi inadeguati, superati, contraddittori, fuorvianti.

Il tempo che ci è lasciato potrebbe non essere più molto. Già si possono scorgere da anni, in Italia e in Europa, i segni della decadenza, l'attenuarsi della facoltà di giudicare la situazione reale dell'Europa stessa e del mondo, l'incapacità di orientare il pensiero e l'azione verso gli obiettivi — culturali, tecnologici, economici, di organizzazione del territorio e della vita associata — imposti dallo stadio raggiunto dalla civiltà moderna. È bensì vero che sono le crisi ad offrire l'occasione per i progressi talora improvvisi della storia; ma proprio le vicende di queste settimane, che pure dovrebbero rendere evidente a chiunque, ed in primo luogo ai governi dei paesi della Comunità, l'assoluta urgenza di istituire una moneta europea, mostrano invece quanto consistenti siano i rischi di una perdita della percezione dei problemi reali, dei pericoli, dei rimedi. *Deus amentat quos perdere vult.*

Il tempo potrebbe non essere più molto. Sta in noi, sta in primo luogo negli intellettuali pensosi del futuro e nelle forze politiche consapevoli della posta in gioco individuare mali e rimedi, ed indirizzare, prima che sia tardi, la propria azione concorde nella direzione giusta.

L' alternativa federalista alla crisi dello Stato nazionale e della società industriale

LUCIO LEVI e SERGIO PISTONE

1. *Il rapporto fra la crisi dello Stato nazionale e la crisi della società e dello Stato.*

Che in Europa occidentale esista una crisi profonda e acuta della società e dello Stato, le cui manifestazioni più evidenti sono la disgregazione corporativa e la diffusione in misura patologica di atteggiamenti di rifiuto di ogni responsabilità sociale, quali la violenza terroristica, la droga e il rifiuto parassitario del lavoro, è cosa risaputa, mentre è pienamente aperto il problema delle cause di fondo di questa crisi. Due sembrano essere al riguardo i fattori di importanza decisiva: la crisi dello Stato nazionale e la crisi della società industriale.

Circa il primo fattore, che rappresenta il filo conduttore costante dell'analisi federalista, verranno qui svolte solo alcune brevissime puntualizzazioni, mentre l'attenzione verrà concentrata prevalentemente sul secondo fattore. Gli Stati nazionali europei sono diventati nel corso del XX secolo istituzioni strutturalmente inadeguate ad affrontare in modo efficace i problemi dello sviluppo economico e della difesa, che richiedono formazioni statali di dimensioni continentali. Nel secondo dopoguerra la tendenza all'unificazione è diventata l'indirizzo fondamentale della politica estera degli Stati dell'Europa occidentale. Tuttavia questi ultimi non hanno ancora portato a termine, pur avendone la possibilità (a differenza degli Stati dell'Europa orientale, i quali dispongono di un margine di autonomia molto più limitato rispetto alla potenza-guida) la costruzione di uno Stato federale. Di conseguenza hanno dovuto, sul piano politico-militare, accettare il protettorato americano, e quindi una forte limitazione della propria indipendenza anche in riferimento alle scelte di ordine interno, e, sul piano economico, rinunciare a sottoporre a un efficace controllo democratico i loro rapporti di crescente interdipendenza, i quali, in mancanza di una autorità democratica europea, sono stati governati in modo inefficace dagli organismi tecnocratici e intergovernativi della Comunità e subordinati nei loro aspetti fondamentali alle scelte incontrollate delle imprese multinazionali.

Qui è una radice di importanza decisiva della crisi della società e dello Stato in Europa occidentale. Da una parte, la mancanza di un controllo democratico sullo sviluppo economico europeo ha aggravato la tendenza dello sviluppo capitalistico-industriale a produrre squilibri economici, sociali e territoriali ed ha quindi provocato, specie nei paesi più deboli e squilibrati, gravi fenomeni di disgregazione sociale connessi con le emigrazioni di massa, la rapida urbanizzazione, e così via. Dall'altra parte, il fatto che gli Stati nazionali abbiano perso il controllo degli aspetti fondamentali della difesa e dello sviluppo economico ha determinato l'esclusione del popolo dal controllo delle questioni determinanti per il suo avvenire. Di conseguenza, le procedure democratiche, ridotte a controllare aspetti secondari della vita politica, hanno perso gran parte del loro contenuto. Tutto ciò ha alimentato le tendenze all'apatia politica o al rifiuto del metodo democratico o a far prevalere senza alcuna riserva gli interessi della propria corporazione sugli interessi generali.

A ciò si deve aggiungere la fonte di autoritarismo insita nella forte tendenza all'accentramento, la quale è storicamente legata alla strutturale bellicosità propria del sistema europeo fondato sulla sovranità assoluta degli Stati, e che la perdita dell'autonomia internazionale degli Stati europei nel dopoguerra ha fortemente attenuato, ma non ancora eliminato. E si deve anche ricordare che in Stati, come quello italiano (e in generale quelli mediterranei), opera un ulteriore fattore di autoritarismo e di generale inefficienza del sistema democratico consistente nell'assenza di una partecipazione piena di tutte le forze politiche fondamentali alla vita politica e quindi nella mancanza di un regolare ricambio della classe politica al governo (ciò che viene definito usualmente il fenomeno del « partito permanente di governo »).

2. *Il rapporto fra la crisi della società industriale e la crisi della società e dello Stato.*

È tuttavia evidente che l'inadeguatezza dello Stato nazionale non costituisce una spiegazione sufficiente della crisi della società e dello Stato in Europa occidentale. Vi concorrono in modo decisivo anche le contraddizioni di fondo della società industriale, le quali in questo periodo storico sono giunte a una fase critica.

Proprio per questo una crisi profonda della società e dello Stato si manifesta con tendenze di fondo sostanzialmente analoghe in tutti gli Stati ad avanzata industrializzazione, compresi quelli, come gli Stati Uniti d'America, che non sono coinvolti nella crisi dello Stato nazionale, e pure, anche se in forme più complesse e meno vistose (che in questa sede non possiamo prendere in considerazione), nei paesi del blocco sovietico.

Vediamo anzitutto quali sono i fondamentali aspetti negativi della società industriale. Premettendo che questo discorso, lungi dall'indulgere a qualsiasi nostalgia romantica per la società preindustriale, è guidato dalla convinzione che l'industrializzazione rappresenti una tappa obbligata sulla via del progresso storico, occorre, nel quadro di una analisi estremamente sintetica, richiamare l'attenzione su tre punti.

In primo luogo, il tipo di divisione del lavoro proprio del modo di produzione industriale impone alla grande maggioranza della popolazione un lavoro di tipo ripetitivo (di cui la linea di montaggio è solo l'esempio più negativo), presente anche nella maggior parte delle mansioni impiegatizie, che tende a spegnere ogni capacità creativa, instaura una rigida dicotomia sui luoghi di lavoro fra la minoranza dei dirigenti e la grande maggioranza dei diretti (che devono essere disciplinati come robot per svolgere in modo efficiente questo tipo di lavoro), e quindi condanna coloro che sono costretti a un lavoro ripetitivo a una vita degradata in cui le esigenze di autosviluppo individuale sono sostanzialmente frustrate.

In secondo luogo, questo modo di produzione tende inesorabilmente a degradare il territorio sia a causa dell'inquinamento, sia a causa della tendenza in esso insita a una urbanizzazione patologica. Esso infatti, spingendo alla creazione di unità produttive di dimensioni sempre maggiori (poiché in tal modo diventano possibili sempre maggiori economie di scala e una sempre maggiore efficienza produttiva, date le caratteristiche di questo sistema produttivo), determina l'accentramento, oltre che della produzione, di tutte le altre funzioni che la devono sorreggere in pochi enormi poli urbani congestionati (caratterizzati dall'isolamento individuale e dalla disgregazione sociale) e la desertificazione della parte restante del territorio, che viene condannato ad un organico sottosviluppo sul piano economico e quindi su quello dei servizi e sul piano culturale.

In terzo luogo, il modo di produzione industriale ha distrutto, degradato o soffocato la città vera e propria (struttura fisica della cultura umana) e il quartiere (struttura fisica della solidarietà come fatto spontaneo, immerso nella vita quotidiana). Da una parte, la divisione e la lotta fra le classi caratteristiche della società industriale (e che dipendono sia dal regime di proprietà privata dei mezzi di produzione, sia dal tipo di divisione del lavoro prima ricordato) hanno prodotto barriere che dividono il corpo sociale in strati orizzontali estendentisi su tutta l'area dello Stato e che quindi tendono a sostituire l'identificazione con questi raggruppamenti all'identificazione con la comunità locale e con i modelli di solidarietà spontanea in essa emergenti. D'altra parte, la tendenza all'accentramento propria del modo di produzione industriale (che negli Stati continentali europei si somma a quella propria del modello di Stato unitario di tipo giacobino, la quale è a sua volta accentuata dalla lotta di classe, implicante l'esigenza di decisioni uniformi in tutto il territorio dello Stato poiché gli interessi di classe sono tendenzialmente identici in ogni zona), mentre produce, con l'emigrazione di massa dalla campagna alla città, lo sradicamento dalla propria comunità di origine, crea nei poli urbani condizioni di vita anonime e massificate, nelle quali la rinascita, a livello del quartiere, di rapporti di tipo comunitario è estremamente problematica.

In questo quadro la cultura urbanistica dominante ha costituito un ulteriore fattore di crisi invece che un tentativo per contrastarla. Essa ha cercato di pianificare lo sviluppo urbano, ma senza avere idee chiare né sulla dimensione spaziale dell'evoluzione del modo di produrre né sulla differenza tra una città vera e propria e la cieca occupazione del territorio. Teorizzando persino l'opportunità di tenere separati i quartieri residenziali (differenziati tra di loro sulla base del reddito degli abitanti) dai centri nei quali si svolgono le attività produttive, commerciali e di tempo libero, a ciascuna delle quali viene assegnata una collocazione autonoma e isolata, ha contribuito alla disgregazione delle cellule di vita urbana rappresentate dai quartieri e non ha saputo contrastare lo sviluppo, attorno alle città, di squallide periferie-dormitorio.

Se questi fenomeni negativi non hanno, prima della fase che stiamo vivendo, determinato una crisi profonda e acuta della società industriale, ciò è dovuto al fatto che essa non solo ha dato vita a una situazione storica nel suo complesso decisamente più avanzata di quella precedente, ma è stata in grado nel corso del XX secolo di assicurare, in seguito all'enorme aumento della produttività e ai successi delle lotte dei lavoratori, un benessere materiale di massa, da cui sono rimasti esclusi solo alcuni gruppi e regioni marginali nell'ambito dei paesi industrializzati.

All'affermazione di questo meccanismo di sviluppo ha contribuito in modo determinante la domanda di beni di consumo dure-

voli da parte delle grandi masse lavoratrici, alimentata da una politica di alti salari. È in questa fase storica che sono cadute le ultime barriere che si opponevano all'emancipazione della classe operaia. Dopo il riconoscimento dei diritti di voto, di associazione e di sciopero, i lavoratori hanno conquistato salari superiori al livello di sussistenza, la riduzione dell'orario di lavoro, che oggi si avvicina al traguardo delle 35 ore settimanali, e il potere di condizionare la politica economica dei governi soprattutto nei paesi a regime di economia mista e di programmazione economica.

Ma verso la fine degli anni '60 questo ciclo di espansione della produzione si è esaurito perché la fase evolutiva della società industriale ha raggiunto il suo apice ed è cominciato il suo inesorabile declino. I fattori di questo declino possono essere molto schematicamente individuati nei seguenti termini.

Anzitutto le conseguenze negative del modo di produzione industriale hanno incominciato a pesare maggiormente degli aspetti positivi. Se da una parte la degradazione dell'ambiente a causa dell'inquinamento, degli squilibri territoriali, dello sradicamento sociale di milioni di persone, ha raggiunto limiti insopportabili, dall'altra parte, una volta che con l'aumento del reddito individuale (e con una più giusta distribuzione del reddito) si è raggiunto il soddisfacimento dei bisogni elementari, nuovi bisogni, relativi al miglioramento della qualità della vita, hanno incominciato ad affermarsi determinando un crescente rifiuto dei lavori manuali (anche impiegatizi) di carattere ripetitivo e alienante, la contestazione della dicotomia dirigenti-diretti, la spinta al ricupero dei valori comunitari, la crisi del consumismo.

A ciò si è collegato, in un rapporto di influenza reciproca, l'arresto del processo di crescita economica spettacolare e apparentemente illimitata, che in questo dopoguerra ha permesso l'affermarsi in tutto il mondo occidentale del modello consumistico e ha reso meno intollerabili le contraddizioni dello sviluppo industriale. In questo contesto ha avuto un'importanza decisiva il rafforzamento delle organizzazioni dei lavoratori. Questo fenomeno ha dapprima contribuito in modo decisivo all'espansione economica degli anni '50-'60, poiché ha prodotto un enorme ampliamento del mercato di consumo, ed ha permesso di ottenere ovunque nei paesi avanzati, nel quadro della piena occupazione, la importante conquista per cui la forza-lavoro non è più considerata una merce come le altre, domandata e pagata in base alle pure leggi del libero mercato (è emersa la cosiddetta rigidità della forza-lavoro). Ma a partire dalla fine degli anni '60, poiché la forza acquisita dai sindacati è stata impiegata essenzialmente per aumentare i consumi (essendo rimasta sostanzialmente subordinata alla logica del modello consumistico), ne è derivato un saggio di incremento del costo del lavoro e dei consumi superiore a quello della produttività, con effetti inflazionistici sempre più difficilmente controllabili. Nello stesso tempo i margini di profitto delle imprese si sono ridotti e spesso annullati, determinando il blocco del processo di accumulazione, il ristagno dello sviluppo e l'aumento della disoccupazione (che riguarda soprattutto i giovani e le donne, perché il movimento sindacale ha acquisito una forza tale da riuscire a limitare i licenziamenti di massa e da far riversare la disoccupazione soprattutto sul versante delle mancate assunzioni).

L'arresto della crescita economica dei paesi industrializzati è dovuto anche in modo determinante al rafforzamento del peso politico dei paesi del Terzo mondo. Se lo sfruttamento del Terzo mondo è stato finora una delle condizioni fondamentali dell'espansione economica dei paesi industrializzati, dalla fine degli anni '60 in avanti, nel contesto della crisi dell'egemonia americana sui paesi capitalistici, si è avviata una modificazione decisiva delle ragioni di scambio fra paesi in via di sviluppo e paesi industrializzati in conseguenza dell'aumento del prezzo delle materie prime (in particolare del petrolio) e dell'affermazione della competitività dell'industria manifatturiera di alcuni paesi in via di sviluppo sui mercati di quelli industrializzati. Ed è perciò entrato irrimediabilmente in crisi un processo di crescita economica implicante, tra l'altro, il saccheggio delle risorse mondiali e fondato su di una divisione internazionale del lavoro che condanna i paesi del Terzo mondo alla perpetuazione del sottosviluppo. E ciò ha posto all'ordine del giorno il problema della creazione di un nuovo ordine economico mondiale fondato su di una diversa divisione internazionale del lavoro, in mancanza della quale non solo non è possibile far uscire il Terzo mondo nel suo complesso dal sottosviluppo e risolvere i problemi della fame, dell'igiene e della istruzione (che costituiscono tuttora la preoccupazione principale della grande maggioranza del genere umano), ma non è più possibile la stessa ripresa dell'espansione economica, sia pure in forme nuove, del mondo industrializzato.

A quanto osservato finora si deve aggiungere che la risposta alla sfida lanciata dalla crisi economica internazionale si sviluppa in modo diseguale nel mondo industrializzato, dove il peso rispettivo delle diverse aree economiche si sta modificando rapidamente in conseguenza della disparità nello sviluppo delle nuove tecniche produttive. Rispetto ai grandi spazi economici (soprattutto Stati Uniti e Giappone), dove esistono le condizioni più favorevoli per sviluppare queste tecniche, la Comunità europea

registra un crescente ritardo. La strozzatura più grave che ostacola in Europa la transizione alla società post-industriale è rappresentata dal mantenimento, da parte dei governi nazionali, della sostanza del potere di decisione anche sui problemi che hanno assunto dimensioni europee, malgrado lo stadio avanzato del processo di unificazione dell'Europa. Lo sviluppo dell'elettronica, dell'industria nucleare e di quella aero-spaziale, che sono i settori determinanti per l'avvento della società post-industriale, esigono infatti mezzi che non è possibile reperire sulla base della sola accumulazione privata o anche del finanziamento o dell'intervento pubblico di ciascun governo nazionale.

La crisi qui sommariamente descritta della civiltà industriale, non avendo ancora fatto emergere una chiara alternativa progressiva — anche a causa del ritardo che caratterizza in maggiore o minore misura tutte le correnti politico-ideologiche dominanti (che conservano una indelebile impronta ottocentesca) di fronte a tale problematica — alimenta oggi soprattutto fenomeni disgregativi. Se fra chi non si riconosce più in questo tipo di società molti sono coloro che scelgono la via distruttiva della violenza e della droga o quella non certo costruttiva del rifiuto parassitario del lavoro (cioè dell'assistenzialismo patologico nelle sue svariate forme), chi accetta questa società così com'è e quindi persegue il semplice miglioramento del benessere materiale, in un contesto in cui non si tratta più solo di correggere profonde ingiustizie distributive o di soddisfare bisogni elementari, tiene un comportamento puramente corporativo. Da tutto ciò viene favorita la preoccupante decadenza dello Stato democratico che esperimentiamo quotidianamente.

Qui è dunque una radice decisiva della crisi della società e dello Stato in Europa occidentale, la cui gravità è particolarmente accentuata dall'operare congiunto in questo contesto del fattore costituito dalla inadeguatezza storica dello Stato nazionale. Se per uscire da questa crisi è chiaro che occorre anzitutto il completamento costituzionale dell'unificazione europea (che è diventato politicamente possibile dopo l'elezione diretta del Parlamento europeo), occorre d'altra parte incominciare ad affrontare operativamente, proprio nell'ambito della fase costituente dell'unità politica europea, il problema della crisi della società industriale. È importante ora mettere in luce che la rivoluzione scientifica della produzione materiale, che ha cominciato a svilupparsi nei paesi industrializzati nella stessa fase storica in cui è entrata in crisi la società industriale, apre la possibilità storica di superare i limiti di questa e di avviare un radicale rinnovamento della società e dello Stato.

3. *La rivoluzione scientifica della produzione materiale.*

Occorrono dunque alcune sintetiche considerazioni sulla natura della rivoluzione scientifica della produzione materiale per chiarire come questo processo, che è nelle sue fasi iniziali, contenga enormi potenzialità emancipatrici.

La trasformazione fondamentale che la rivoluzione scientifica ha incominciato a introdurre nel sistema produttivo è l'automazione, vale a dire la completa sostituzione di lavoro vivo con il lavoro delle macchine. Nella misura in cui questa sostituzione si affermerà sempre più estesamente, il ruolo del lavoro umano cambierà di natura poiché il lavoro manuale, ripetitivo e frammentario, tenderà a diventare marginale e gradualmente a sparire. Parallelamente cambierà anche la composizione della società. Come la rivoluzione industriale ha determinato lo spostamento di grandi masse di lavoratori dell'agricoltura all'industria, così la rivoluzione scientifica sta espandendo il settore terziario e soprattutto i ruoli sociali collegati alla scoperta, all'utilizzazione e alla diffusione delle conoscenze scientifiche.

Il lavoro scientifico sta in effetti diventando nei paesi più sviluppati la principale forza produttiva. Di conseguenza lo sviluppo della produzione avverrà sempre di più a condizione che cambi la qualità del lavoro umano, si sopprima l'inversione tra soggetto e oggetto tipica della società industriale, che fa del lavoratore un'appendice della macchina, e si sviluppi l'autonomia, la responsabilità, l'iniziativa e la creatività dell'individuo. Con la trasformazione dell'operaio in tecnico (che implica l'accesso di tutta la popolazione ai più alti livelli di istruzione e la progressiva estensione del principio dell'istruzione permanente) si avvia a cadere uno dei principali fattori della discriminazione sociale: la separazione fra lavoro manuale e intellettuale. Da una parte, con lo sviluppo della rivoluzione scientifica, il lavoro manuale diventa sempre più un ostacolo alla piena utilizzazione delle risorse umane, mentre dall'altro lo sviluppo dell'automazione permette di ridurre drasticamente il lavoro necessario per la riproduzione fisica degli individui e contemporaneamente di aumentare in modo decisivo l'abbondanza e la qualità dei beni materiali.

Le enormi possibilità di emancipazione umana connesse con l'automazione sono abbastanza evidenti. Basta pensare che con la scomparsa del lavoro ripetitivo e la possibilità di tutti di accedere a mansioni creative verrà meno ogni fondamento oggettivo della dicotomia fra dirigenti e diretti sui luoghi di lavoro, caratteristica della società industriale, e diventerà possibile l'autogestione, cioè la partecipazione cosciente delle forze produttive alla gestione

della produzione (il che comporterà ovviamente anche la trasformazione della proprietà dei mezzi di produzione, perché la proprietà capitalistica, sia essa privata o dello Stato, mal si concilia con l'autogestione). D'altra parte l'aumento del tempo libero e del livello di istruzione, oltre ad aprire prospettive qualitativamente nuove di autosviluppo individuale, rende possibile uno sviluppo eccezionale della partecipazione politica e quindi permette di intravedere una situazione storica in cui il fossato fra governati e governanti, che ha finora caratterizzato la democrazia moderna, potrà essere avviato a superamento.

L'altro decisivo fattore di trasformazione rivoluzionaria dei rapporti umani che sta introducendo la rivoluzione scientifica è lo sviluppo dell'informatica. Il fatto fondamentale da sottolineare qui è che essa, in collegamento con l'automazione, è in grado di permettere un decisivo decentramento produttivo, perché può consentire la realizzazione di efficaci processi produttivi con pochissimo lavoro diretto e quindi la dislocazione (che già ora comincia a verificarsi) delle varie funzioni dell'impresa su vaste regioni. In tal modo diventa possibile eliminare il gigantismo industriale che ha provocato concentrazioni di grandi masse di lavoratori nei poli urbani, contribuendo in modo decisivo alla loro degenerazione e alla degradazione dell'ambiente, e sarà possibile il ricupero della vera e propria funzione urbana e della sua distribuzione equilibrata sul territorio. Ciò apre evidentemente la prospettiva della ripresa di una vera vita comunitaria, che è la condizione insostituibile della rinascita della solidarietà fra gli uomini. Non si deve infine dimenticare che la rivoluzione scientifica apre la prospettiva di una inversione del processo di degradazione dell'ambiente sia attraverso un sempre maggiore perfezionamento delle tecniche di disinquinamento, sia attraverso la produzione di beni sempre meno inquinati.

Chiarito dunque che la rivoluzione scientifica contiene enormi potenzialità, che fanno maturare le condizioni dell'emancipazione dell'individuo così come la rivoluzione industriale ha creato le condizioni dell'emancipazione del proletariato in quanto classe, il problema è ora di individuare le esigenze e gli strumenti indispensabili per controllare il ciclo del passaggio dalla società industriale a quella postindustriale, verso cui ci sta portando la rivoluzione scientifica, e per affrontare la crisi della società e dello Stato emersa in questo contesto.

4. L'esigenza di una programmazione di tipo nuovo e di istituzioni adeguate a tale compito.

Lo strumento fondamentale in grado di realizzare la sintesi operativa delle esigenze che emergono in questa fase è una programmazione di tipo nuovo, le cui caratteristiche principali possono essere descritte nei termini seguenti.

La prima cosa da osservare è che non si tratta solo di programmare lo sviluppo economico in condizioni normali, ma si tratta di sottoporre al controllo consapevole della società (perché in caso contrario si andrebbe verso catastrofi irreparabili) il passaggio dalla società industriale alla società post-industriale e nello stesso tempo la creazione di un nuovo ordine economico internazionale fondato sul superamento del sottosviluppo del Terzo mondo. Per chiarire la portata di questo compito, basta ricordare che mentre dovrà essere realizzato un enorme processo di riconversione industriale nei paesi avanzati, orientandoli verso le produzioni nuove connesse con la rivoluzione scientifica, lo sviluppo del Terzo mondo, che comporterà un grandioso trasferimento ad esso di interi settori produttivi e quindi un grandioso trasferimento di risorse (il che implica la scelta dell'austerità), costituirà la molla fondamentale (in quanto attiverà l'enorme domanda potenziale esistente in questa parte del mondo) della ripresa della espansione economica dei paesi industrializzati e quindi del riassorbimento della disoccupazione.

Va detto subito che per conseguire questi scopi nel quadro della piena occupazione, uno degli strumenti essenziali che dovranno integrare questa programmazione è l'Agenzia del lavoro, un organismo destinato ad attuare una politica attiva dell'occupazione e del lavoro. Essa dovrebbe creare, attraverso la formazione e la riqualificazione professionale, disponibilità di lavoro adeguate nella quantità e nella qualità alle necessità del mercato, della società e del territorio; nello stesso tempo, assicurare a tutti i lavoratori il collocamento e un salario minimo garantito. Qui è sufficiente ricordare che essa deve servire a conciliare la garanzia del posto di lavoro nella zona in cui si vive (salvo per chi è spontaneamente disposto a cambiare zona) — cioè una conquista del movimento dei lavoratori che ha grandissimo valore per un sano sviluppo sociale, poiché implica una inversione dei processi di sradicamento che hanno distrutto i rapporti comunitari — con l'esigenza della mobilità del lavoro imposta dalla riconversione industriale. Garantendo ai lavoratori l'occupazione, l'Agenzia del lavoro permetterebbe, d'altra parte, di liberare le imprese dai vincoli alla mobilità della forza-lavoro e di sollevare lo Stato

dal carico di sussidi improduttivi a imprese inefficienti. Si riaprirebbe così per queste ultime la possibilità del fallimento.

La seconda cosa da osservare è che la programmazione non può più avere come compito unico o privilegiato il controllo dello sviluppo economico, ma deve ricomprendere in sé la politica del territorio che tende in prospettiva a identificarsi con la programmazione *tout court*. Per politica del territorio non si intende soltanto una politica che miri a superare gli squilibri fra regioni ricche e povere o che persegua il disinquinamento. Essa deve in realtà salvaguardare i valori ambientali, culturali e linguistici e deve soprattutto perseguire l'obiettivo di un riequilibrio globale del territorio, che permetta il superamento della frattura fra città e campagna e quindi il pieno recupero e sviluppo della dimensione comunitaria dei rapporti umani nei quartieri delle città grandi e medie e nei piccoli comuni. Il che implica una organizzazione del territorio (che i mezzi messi a disposizione dalla rivoluzione scientifica rendono gradualmente realizzabile) in cui in ogni punto di esso siano attive vere relazioni urbane e presenti, o facilmente raggiungibili, tutti i servizi essenziali.

Dal fatto che la politica del territorio deve costituire il contenuto essenziale della programmazione (una vera e propria « rivoluzione culturale ») consegue che essa deve essere strutturata in modo tale che le esigenze particolari e irripetibili di ogni territorio possano essere tenute presenti, compatibilmente con le esigenze generali. Deve cioè trattarsi di una programmazione non centralizzata, ma articolata, tale cioè che la maggior parte delle decisioni riguardanti la vita quotidiana degli uomini possano essere prese in ambienti territoriali di dimensioni limitate, come il quartiere, il comprensorio e la regione.

Per realizzare una programmazione così intesa, occorre anzitutto che emerga una volontà politica adeguata a un simile compito. Una delle condizioni fondamentali perché una tale volontà possa emergere è che le organizzazioni dei lavoratori se ne facciano carico e si orientino a impiegare in tale direzione la forza che hanno acquisita. Se l'obiettivo ultimo deve essere il pieno controllo del processo produttivo da parte dei lavoratori tramite l'autogestione, il punto di partenza del processo storico che ora si apre in tale direzione sta nella possibilità e necessità, avvertita acutamente in questi ultimi anni, che i governi dirigano il negoziato tra le parti sociali, in modo da giungere a un accordo (il nuovo « patto sociale ») che garantisca la stabilità dei prezzi e la ripresa dello sviluppo, conciliando le rispettive esigenze del mantenimento dei margini di profitto degli imprenditori e di retri-

buzioni che assicurino il soddisfacimento equo dei bisogni dei lavoratori.

È evidente che il presupposto del patto sociale è l'attenuazione della lotta di classe. Esso può essere accettato solo quando siano state superate le più profonde diseguaglianze nella distribuzione della ricchezza tra le classi, tra i ceti e tra le regioni di un determinato paese. In questo quadro, la forza delle organizzazioni dei lavoratori non dovrà più essere impiegata per aumentare irrazionalmente i consumi individuali, ma per orientare la direzione, le modalità e la localizzazione del processo produttivo (facendosi carico in questo contesto del problema fondamentale dello sviluppo del Terzo mondo). D'altra parte, le organizzazioni padronali dovranno impegnarsi a evitare qualsiasi aumento di prezzi che non sia giustificato da un effettivo rincaro dei costi di produzione. Quindi la politica dei redditi (cioè il controllo simultaneo dei prezzi e dei salari) diventa un decisivo elemento integrante della programmazione, la quale deve pertanto fondarsi su una nuova capacità di disciplina, nel rispetto degli obiettivi stabiliti, da parte delle parti sociali. In questo contesto, mentre appare sempre più improrogabile la progressiva regolamentazione del diritto di sciopero, viene all'ordine del giorno l'istituzione della cogestione, la quale, nella misura in cui apre ai lavoratori la possibilità di partecipare al controllo delle scelte aziendali, lungi dall'essere uno strumento per integrare il movimento dei lavoratori nel sistema capitalistico, deve essere interpretato come una tappa storica sulla via dell'autogestione.

A questo riguardo, bisogna tener presente che esiste un nesso preciso tra la possibilità di realizzare la pianificazione e il tendenziale superamento della lotta di classe. Finché la società sarà divisa da profondi conflitti sociali, la linea di sviluppo del processo storico sarà il risultato dei rapporti di forza tra le classi, cioè qualcosa che nessuno ha voluto. La lotta di classe, in quanto è il prodotto della scarsità delle risorse e della lotta per impossessarsene, è l'espressione di un dominio incompleto dell'uomo sulla natura. Ora, la rivoluzione industriale, accanto a immense possibilità di liberazione, ha creato altrettanto grandi possibilità di distruzione. E non è soltanto la guerra che ha moltiplicato le proprie capacità distruttive con le armi nucleari. La stessa attività produttiva, con la distruzione sistematica dell'ambiente naturale, minaccia la sopravvivenza dell'umanità.

Di qui la necessità di sottoporre a un controllo razionale lo sviluppo delle forze produttive e di organizzare il governo della società sulla base di un piano democratico. Governo e piano tendono, in effetti, a coincidere nella società contemporanea. È com-

pito del piano collocare le esigenze avanzate dalle organizzazioni economiche e sociali e dei partiti in un disegno complessivo. In tal modo si offre alla condotta di ogni gruppo sociale un preciso punto di riferimento, che definisca gli obiettivi dello sviluppo della società, ordinandoli secondo una scala di priorità e in un quadro di compatibilità.

D'altra parte, il fatto che un numero crescente di problemi, come quelli relativi al sistema monetario internazionale, all'approvvigionamento delle materie prime, ai diritti dei popoli emergenti che aspirano a partecipare al governo del mondo, alle armi nucleari, alla difesa ecologica, abbiano assunto dimensioni mondiali esige che alcuni elementi del metodo di pianificazione qui sommariamente descritto vengano applicati a livello mondiale con un governo e un piano mondiali. Ma ciò è in contrapposizione con la divisione del mondo in Stati sovrani e con la sua conseguenza: il fatto che la politica internazionale sia dominata dai rapporti di forza tra gli Stati, che impedisce un governo razionale del mondo. Il federalismo, in quanto consente di estendere la democrazia al terreno delle relazioni internazionali, offre il solo criterio che permette di dominare questi problemi e di intraprendere la marcia verso l'unità politica del genere umano, cioè verso la pace perpetua, il disarmo universale e l'uguaglianza di tutte le nazioni.

Sul piano della strategia politica, una delle condizioni decisive per poter mobilitare una volontà politica pari ai problemi cui siamo confrontati consiste nella capacità di far convergere intorno al disegno di una programmazione globale e articolata le nuove forze (gruppi ecologici, movimenti per la qualità della vita e per un nuovo modo di far politica) che la crisi della società industriale sta facendo emergere, e che reclutano gran parte dei loro aderenti fra le giovani generazioni. Occorre rendersi conto che se la protesta contro le contraddizioni della società industriale non troverà uno sbocco politico in un disegno costruttivo capace di coinvolgere la grande maggioranza della popolazione, un immenso potenziale di trasformazione finirà per isterilirsi, con danni incalcolabili, in un atteggiamento di puro rifiuto nichilistico o nella rassegnazione.

Deve d'altra parte essere chiaro che lo schieramento politico e sociale in grado di condurre questa battaglia deve essere uno schieramento di ampia unità popolare. Non solo, per le ragioni che non è qui necessario ripetere, il completamento dell'unificazione europea richiede un accordo fra tutti i partiti democratici e le fondamentali forze sociali e trova d'altra parte in ciascuno di

questi delle resistenze, ma ciò vale, benché in termini diversi (poiché in questo caso si tratta di una battaglia più a lungo termine), anche per la politica del territorio e quindi per la programmazione globale e articolata, le quali possono trovare sostenitori e, rispettivamente, nemici in tutte le categorie fondamentali e richiedono quindi non chiusure settarie, bensì un atteggiamento diretto a ricercare il massimo di unità perché solo in tal modo possono essere isolati e battuti i nemici.

Se l'emergere di una volontà politica adeguata al compito è la premessa indispensabile per realizzare la programmazione di tipo nuovo che è stata qui illustrata, deve anche essere chiaro che essa non può svilupparsi e affermarsi senza profonde riforme istituzionali. Per definire in modo non arbitrario le modalità di queste riforme occorre rendere più esplicite le esigenze di fondo che la realizzazione di questa programmazione comporta.

Occorrono anzitutto istituzioni che permettano nello stesso tempo di affrontare problemi di dimensione continentale e mondiale (riconversione industriale, riequilibrio Nord-Sud sul piano europeo e mondiale, problemi ecologici globali ecc.) e di soddisfare le esigenze particolari e irripetibili di ambiti territoriali limitati senza però cadere nel corporativismo localistico. Occorrono d'altro canto istituzioni che permettano di contrastare efficacemente le fortissime spinte corporative oggi esistenti (e che rappresentano un ostacolo formidabile a qualsiasi disegno di programmazione) e che quindi rendano possibile il manifestarsi della volontà generale in modo decisamente più intenso di quanto oggi non avvenga. Occorrono infine istituzioni adeguate a un sempre più forte sviluppo della democrazia partecipativa, essendo chiaro che senza un grado di partecipazione politica, e di efficacia della stessa, qualitativamente superiori rispetto alla situazione attuale non si possono mobilitare le energie indispensabili a far emergere una programmazione come quella indicata (la politica del territorio implica che ogni cittadino diventi attivo politicamente, cioè contribuisca a far conoscere agli organi politici le esigenze specifiche di ogni punto del territorio) e non si può ottenere che essa sia realmente vincolante per tutti (decisioni da cui dipende il futuro sviluppo per più generazioni sia del singolo territorio che degli ambiti più vasti non saranno efficaci senza una forte partecipazione da parte di tutti coloro che vi sono implicati al processo della loro formazione).

Si tratta ora di illustrare le opzioni istituzionali adeguate a queste tre esigenze.

5. *Federalismo classico e nuove forme di federalismo.*

Che la creazione di istituzioni federali europee fornite di poteri e di un bilancio adeguato costituisca il quadro insostituibile (anche come tappa intermedia verso la creazione di istituzioni federali mondiali) in cui può essere realizzata efficacemente una programmazione con i contenuti sopra indicati non richiede in questa sede di essere chiarito. Qui occorre invece mettere in luce che la politica del territorio, che della programmazione moderna costituisce un elemento centrale, richiede che il federalismo classico (insostituibile per la democrazia internazionale, in quanto sola forma capace di organizzare un insieme di governi coordinati e indipendenti) venga completato e articolato con nuove forme di federalismo i cui obiettivi hanno trovato alcune formulazioni nel federalismo integrale (soprattutto in quello di scuola olivettiana), ma che richiedono in gran parte di essere elaborati *ex novo* e sono pertanto uno dei temi centrali dell'attuale dibattito culturale federalista. Gli elementi fondamentali di questo federalismo di tipo nuovo sui quali fra i federalisti comincia a delinearsi un consenso di massima sono i seguenti:

— *Il piano deve avere carattere costituzionale.* Da una parte, come quando gli Stati si trovano in guerra fra di loro, il pericolo per l'esistenza dello Stato stimola il riflesso dell'unità nazionale al di sopra delle divisioni di classe e impone agli individui di adeguare la loro condotta agli imperativi della difesa, così oggi una analoga unità è necessaria per l'attuazione del piano, stante il rapporto che esiste tra la sopravvivenza fisica delle società umane e l'attuazione del piano.

D'altra parte, la portata del piano tende a dilatarsi anche in senso temporale. In ogni piano si compiono scelte capaci di imprimere al processo storico-sociale una direzione che influenzerà il destino di un popolo per molti anni, e al limite per sempre. Si tratta dunque di decisioni che non possono essere prese da una semplice maggioranza, ma che esigono il consenso di gran parte del popolo. Di qui il carattere costituzionale che deve assumere il piano. Il patto costituzionale, che negli Stati democratici rende corresponsabili le forze politiche e sociali nella difesa del regime, cioè delle istituzioni che regolano la lotta per il potere e costituiscono le fondamenta della convivenza politica, si deve estendere su un terreno più ampio: quello della programmazione.

La complessità dell'organizzazione collettiva della società programmate è tale che è indispensabile trovare una conciliazione tra gli interessi in contrasto, che permetta di realizzare un ampio consenso tra le forze politiche e sociali attorno agli obiettivi del piano, una forte autodisciplina di tutte le componenti della società nell'attenersi a quegli obiettivi e una leale collaborazione nel perseguirli. Occorre, in particolare, distinguere la fase della elaborazione del piano da quella dell'esecuzione. Nella fase di elaborazione del piano, la partecipazione di tutti non solo è possibile, ma necessaria, per far aderire il piano ai bisogni della collettività. Ciò significa che la programmazione non soffoca la dialettica democratica ma richiede la paziente ricerca di un'ampia unità popolare attorno agli obiettivi del piano. D'altra parte, il successo nell'esecuzione del piano esige che tutti si attengano alle sue disposizioni. E ciò comporta una rivoluzione culturale: il superamento degli atteggiamenti egoistici ancora oggi dominanti e il prevalere dell'interesse e della volontà generali (per quanto riguarda la sfera pubblica) sugli interessi e sulle volontà particolari.

La decisione ultima in materia di programmazione spetta al Parlamento, in quanto rappresentante del popolo nel suo insieme, ma dovrà essere presa da una maggioranza qualificata (quella richiesta per approvare gli emendamenti costituzionali), in modo che sia sostenuta da un ampio consenso sociale. Ai tribunali e, in particolare, alla Corte costituzionale spetta il ruolo di garanti del piano. Il potere giudiziario ha quindi il compito di punire chi non conforma la propria condotta alle disposizioni del piano. Esiste infine l'esigenza inevitabile di correggere il piano per adeguarlo alle situazioni non previste. Questo compito, che spesso deve essere assolto con grande rapidità (si pensi al caso delle calamità naturali) deve essere affidato al capo del governo, il quale avrà la possibilità di svolgerlo nel modo più efficace se sarà eletto direttamente dal popolo.

— *I livelli fra i quali si deve realizzare la divisione federale delle competenze* non possono più essere soltanto quello europeo e quello degli Stati nazionali. Ad essi si devono aggiungere con pari dignità i livelli della regione, del comprensorio (o comunque dell'ente intermedio fra regione e comune) e del quartiere, il che implica, tra l'altro la piena libertà per ogni livello di avere, nel quadro delle proprie competenze, rapporti con ogni altro livello corrispondente o diverso, senza sottostare a controlli (salvo quelli di carattere costituzionale) dei livelli superiori (rapporto Regione-Comunità europea, collegamenti fra regioni frontaliere, e così via). Perché l'autonomia dei vari livelli sia reale è indispensabile che ciascuno di essi abbia sovranità fiscale, nel quadro ovviamente del cosidetto federalismo fiscale, in modo che la libertà di manovra nella spesa pubblica, che gli enti territoriali minori acquisteranno (e che dovrà essere molto ampia poiché un volume di spesa

molto forte dovrà essere trasferito a tali livelli onde realizzare l'obiettivo del riequilibrio territoriale globale), si accompagni alla responsabilità verso i contribuenti.

— *La divisione delle competenze fra i vari livelli* non può più, però, essere basata su criteri di carattere settoriale. La tendenza della problematica legata al territorio a coincidere con quella della programmazione *tout court* è indice del fatto che i confini fra settori come politica economica e industriale, politica dei trasporti, controllo dell'inquinamento, politica urbanistica, pubblica istruzione, sanità, ecc., sono diventati indistinti poiché hanno tutti un legame con il territorio, avendo ogni decisione in ciascuno di questi settori un'immediata influenza appunto sul territorio. Affidare quindi a un ente la responsabilità di decidere della localizzazione delle industrie a un altro quello di controllare l'inquinamento equivarrebbe a negare il concetto stesso di programmazione e a rinunciare di conseguenza a qualsiasi speranza da parte dell'uomo di controllare razionalmente la crescita anarchica delle forze produttive. Ogni livello decisionale deve perciò avere competenza su tutti i settori (fatta eventualmente eccezione per quei pochi che hanno ancora un certo grado di autonomia effettiva) e i confini fra competenze di livelli diversi devono essere tracciati sulla base di criteri territoriali e non funzionali (il che comporta ovviamente gravi difficoltà e anche conflitti, che possono essere affrontati e superati solo con un rafforzamento della volontà generale e dei mezzi della sua espressione).

— Per quanto riguarda il *meccanismo di formazione delle decisioni,* il problema fondamentale è di correggere le distorsioni territoriali provocate dall'attuale fase di sviluppo anarchico o che possano prodursi in futuro e quindi di impedire che la composizione delle rappresentanze politiche si limiti a rifletterle e quindi tenda ad accentuarle anziché a farle regredire. Il compito tipico da prendere in esame è quello di arginare e fare, entro certi limiti, regredire l'espansione dei grandi poli urbani. Rispetto a questo compito appare contraddittoria l'esistenza di organi rappresentativi regionali fondati sul principio della proporzionalità senza alcun correttivo, poiché in tal modo la preponderanza demografica dei poli urbani si trasforma senza mediazioni in preponderanza politica, e quindi gli interessi favorevoli al decongestionamento (che per definizione sono più forti al di fuori dei poli urbani da decongestionare che non in essi) hanno inevitabilmente meno peso. Occorre perciò individuare dei meccanismi di autoregolazione, il più importante dei quali ci sembra essere l'estensione al livello regionale (e a tutti gli altri tranne naturalmente il più basso) del bicameralismo previsto per il livello centrale dalle costituzioni federali.

Si tratta cioè di affiancare, a tutti i livelli, a un organo deliberativo eletto su base proporzionale un secondo organo composto dalle rappresentanze paritetiche delle unità territoriali del livello immediatamente inferiore. Questo meccanismo, dando alle unità territoriali meno ricche e meno popolate un peso politico superiore alla loro consistenza demografica, consentirebbe loro di far valere i propri autonomi interessi nel processo di definizione della politica del livello superiore e avrebbe quindi una essenziale funzione riequilibratrice.

— Per quanto riguarda il *meccanismo di formazione della volontà politica,* sono indispensabili sistemi elettorali adeguati all'esigenza di una stretta coordinazione tra i vari livelli e quindi tali da non creare canali totalmente distinti e non comunicanti fra di loro per la selezione della classe politica locale, nazionale e europea, i quali tendono a cristallizzare mentalità e modi di affrontare i problemi radicalmente contrapposti, che costituiscono una causa permanente di incomprensioni e di conflitti, del tutto incompatibili con le esigenze di una moderna programmazione globale e articolata. A questa esigenza tende a dare una risposta la proposta di introdurre nella costituzione federale europea una norma che regoli l'ordine di successione e i tempi dello svolgimento delle elezioni ai vari livelli, stabilendo in particolare che l'elezione degli organi del livello inferiore debba sempre precedere quella degli organi del livello superiore e che l'intero processo — dalla elezione degli organi del quartiere a quella degli organi della federazione — si svolga in un tempo sufficientemente breve da consentirgli di conservare una fisionomia unitaria (« elezioni a cascata »).

Questo meccanismo consente di dibattere i problemi del comune dopo aver dibattuto quelli del quartiere, quelli della regione dopo aver dibattuto quelli dei comuni, ecc., in modo tale da partire dai problemi reali della vita quotidiana degli uomini, e da stabilire via via tutte le compatibilità. Diventerebbe così possibile l'unificazione del momento della formazione della conoscenza e di quello della formazione della volontà, che oggi sono separati, con la conseguenza che le decisioni politiche non aderiscono ai concreti bisogni degli uomini. Con questa forma di federalismo elettorale si potrebbe rafforzare la volontà generale (volontà razionale) e precostituire la base della generalizzazione del bicameralismo.

6. *Come far prevalere la volontà generale sul corporativismo.*

Le strutture federali sopradescritte costituiscono uno strumento istituzionale di importanza decisiva rispetto all'esigenza di combattere il corporativismo e far emergere quindi in modo assai più forte la volontà generale. Per rendersene conto occorre mettere meglio in luce le implicazioni fondamentali della creazione della federazione europea, da una parte, e della realizzazione in quest'ambito di nuove forme di federalismo, dall'altra.

Circa il primo aspetto, occorre sottolineare che con la creazione della federazione europea gli Europei ridiventeranno responsabili degli aspetti strategici del proprio sviluppo economico e della propria sicurezza sia nel senso militare, sia nel senso più generale della possibilità di impedire con una programmazione globale, che a tale livello diventa possibile, le catastrofi economico-sociali ed ecologiche cui si andrà inevitabilmente incontro se proseguirà l'attuale anarchico sviluppo. Ciò significa che il processo democratico avrà di nuovo la possibilità oggettiva di concentrarsi su problemi, come quelli della sicurezza, che stimolano l'emergere di sentimenti di solidarietà fra gli uomini indipendentemente dall'appartenenza di categoria o di partito, e da questa situazione non potrà non derivare un fattore di contenimento delle spinte egoistiche e corporative. Questa influenza positiva sarà ulteriormente favorita dal fatto che al livello europeo dovranno essere attribuite soltanto le risorse indispensabili per poter realizzare le scelte strategiche della programmazione, compreso il riequilibrio fra regioni forti e deboli, mentre la distribuzione di risorse connessa con la politica sociale, che costituisce il terreno fondamentale dello scatenamento delle lotte corporative, resterà competenza dei livelli nazionali e dovrà anzi essere trasferita nella misura più ampia possibile ai livelli inferiori.

Circa il secondo aspetto, si deve osservare che la rinascita della comunità a dimensione umana, che l'autonomia di tipo federale degli enti territoriali minori renderà possibile (nel contesto del superamento in avanti dei conflitti di classe), alimenterà in modo decisivo l'emergere di sentimenti di solidarietà umana non più soffocati alla base dalla distruzione fisica o strutturale dei quartieri. E quindi anche da questa direzione proverrà una forte tendenza al contenimento e all'attenuazione delle spinte egoistiche e corporative, che sarà tanto più efficace quanto più ampio sarà il graduale trasferimento della spesa sociale agli enti territoriali minori, il che diventa possibile (ed è auspicabile anche per ragioni di efficienza, per eliminare cioè il gigantismo sempre più ingovernabile degli organismi assistenziali) in conseguenza dell'acquisizione da parte di essi di una reale indipendenza sul piano fiscale.

Al di là degli effetti positivi rispetto al problema in esame derivanti dalla creazione di moderne istituzioni federali occorre anche pensare ad ulteriori innovazioni istituzionali indispensabili, da una parte, per garantire la stabilità e l'autorevolezza dell'esecutivo a tutti i livelli, e, dall'altra, per assicurare che lo sviluppo del sentimento di solidarietà umana e quindi dello spirito comunitario segua globalmente la grande trasformazione istituzionale che deve essere avviata in questa fase storica.

Circa la prima esigenza, si deve sottolineare che la cronica instabilità dell'esecutivo, che ha sempre in generale danneggiato la capacità di far prevalere gli interessi generali rispetto a quelli particolari, appare oggi in particolare strutturalmente contraddittoria rispetto all'esigenza di una programmazione avente i compiti sopradescritti. Se si vuole che il piano, una volta deliberato, venga effettivamente attuato superando le resistenze degli interessi corporativi, occorre un esecutivo stabile e autorevole, ma occorre d'altra parte che queste qualità vengano acquisite non a scapito della democrazia (il che renderebbe l'esecutivo ancor più prigioniero degli interessi particolari), bensì sulla base di un legame più stretto e diretto possibile con la volontà popolare. Occorre dunque, in primo luogo, una forte volontà generale (che si potrebbe ottenere con il meccanismo elettorale descritto); e occorre, in secondo luogo, una sintesi dei principi del governo parlamentare (per fare del Parlamento il presidio del piano) e del governo presidenziale (per effettuare in modo democratico gli aggiustamenti al piano imposti dalle circostanze).

Lo strumento fondamentale che risponde alla seconda esigenza è invece il servizio civile obbligatorio, che deve essere inteso sotto questo aspetto come l'organo permanente per l'educazione dei giovani al sentimento di solidarietà umana e allo spirito comunitario, e pure come la struttura portante dell'educazione a un metodo democratico fondato sull'assoluto rispetto delle regole del gioco e quindi sul rifiuto della violenza, che costituisce l'elemento caratterizzante del principio della democrazia militante.

7. *Lo sviluppo della democrazia partecipativa.*

Si tratta ora di chiarire come le riforme istituzionali precedentemente indicate costituiscano il quadro insostituibile in cui si può realizzare un decisivo sviluppo della democrazia partecipativa. A tale scopo sono preliminarmente necessarie alcune sinte-

tiche puntualizzazioni sulla problematica della democrazia partecipativa.

Quando si parla di democrazia partecipativa si intende — senza averne precisa coscienza — una situazione nella quale si supera sia il primo grado della democrazia reale, quello della libera scelta dei dirigenti (grosso modo le esperienze liberali), sia il secondo grado della democrazia, quello della libera scelta del programma di governo (grosso modo le aspirazioni a forme moderne di governo presidenziale che consentirebbero ai cittadini la scelta tra alternative programmatiche), e si raggiunge un terzo grado di democrazia, come partecipazione attiva di tutti alla formazione del piano. A questo punto il dilemma, che alcuni ritengono insuperabile, tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa si rivela un falso dilemma. In sé, la democrazia diretta è un mito. In quanto tale non è mai esistita (la città-Stato democratica greca non era affatto una democrazia diretta, e non solo perché si basava sulla schiavitù, ma anche, e specificamente, perché nelle città-Stato si formavano delle *élites,* e quindi, sostanzialmente, la divisione fra governanti e governati). E non basta. Se esistesse, la democrazia diretta significherebbe soltanto che la società non ha bisogno di riflessione politica e di mediazione politica; oppure che la volontà generale può coincidere, immediatamente, con la somma delle volontà particolari. La democrazia rappresentativa, invece, ha un carattere realistico proprio perché riconosce, e istituzionalizza, il momento politico dell'attività umana, elevandolo così al livello della esperienza razionale. In sostanza il limite non è la rappresentanza ma la sua limitazione, che nel primo e nel secondo grado di democrazia è eliminata in teoria (formalmente tutti possono diventare dirigenti), ma mantenuta in pratica. La prova di questa limitazione sta nel fatto che nelle forme sinora attuate di democrazia si è sempre manifestato sia il fenomeno sociale della classe politica, sia la divisione strutturale tra governanti e governati (cioè una situazione di potere che mantiene e genera l'ineguaglianza sociale). La limitazione della rappresentanza può tuttavia cadere se il processo democratico inizia realmente dal quartiere, e perciò dai fatti della vita quotidiana del popolo. Un consiglio di quartiere (rappresentanza) non divide strutturalmente la popolazione del quartiere in una classe politica professionale di quartiere e in un elettorato di quartiere, e consente inoltre una rotazione delle cariche che non esclude nessuno, a meno che il quartiere, invece di essere una realtà politica specifica, non si risolva di fatto — come oggi — in una intrusione dei partiti nazionali (e quindi della politica professionale) nella vita non ancora emancipata del quartiere. Ma nel modello che abbiamo descritto, con le elezioni a cascata, la generalizzazione del bicameralismo, la sintesi del governo parlamentare e di quello presidenziale, la coincidenza della formazione della conoscenza e della formazione della volontà, la partecipazione di tutti alla elaborazione del piano, e le trasformazioni sociali e istituzionali possibili in questo contesto politico, questa intrusione dovrebbe attenuarsi sino a scomparire.

Un modello non è la realtà, ma è la base indispensabile per una esperienza razionale e controllabile. Noi pensiamo che con il modello qui definito solo in termini sommari, e che deve essere ulteriormente elaborato, sia possibile fare le prime esperienze di democrazia partecipativa.

BIBLIOGRAFIA

Questo testo rispecchia l'orientamento politico che si è manifestato in seno al MFE negli ultimi anni. Molti riferimenti sono pertanto orali. In particolare le osservazioni sul sistema elettorale « a cascata » e sui rapporti tra democrazia diretta, rappresentativa e partecipativa si riferiscono a proposte di Albertini. Per i riferimenti testuali, si vedano le opere sotto ricordate.

Sul concetto di crisi dello Stato nazionale, che costituisce il pilastro sul quale si fonda l'autonomia teorico-pratica del Movimento federalista europeo, la letteratura è molto vasta. Ricordiamo: A. SPINELLI e E. ROSSI, *Per un'Europa libera e unita. Progetto d'un manifesto* in *Problemi della federazione europea* (1944), ed. reprint a cura del Movimento federalista europeo, Bologna, 1972; A. SPINELLI, *Dagli Stati sovrani agli Stati Uniti d'Europa,* La Nuova Italia, Firenze, 1950; ID., *L'Europa non cade dal cielo,* Il Mulino, Bologna, 1960; E. ROSSI, *L'Europa di domani* (1944), in AA.VV., *Federazione europea,* La Nuova Italia, Firenze, 1948; M. ALBERTINI, *Lo Stato nazionale* (1960), Guida, Napoli, 1981; ID., *Il federalismo. Antologia e definizione* (1963), Il Mulino, Bologna, 1979; M. ALBERTINI, A. CHITI-BATELLI, G. PETRILLI, *Storia del federalismo europeo,* a cura di E. Paolini, ERI, Torino, 1973; L.V. MAJOCCHI e F. ROSSOLILLO, *Il Parlamento europeo. Significato storico di un'elezione,* Guida, Napoli, 1979; L. LEVI, *Verso gli Stati Uniti d'Europa. Analisi dell'integrazione europea,* Guida, Napoli, 1979.

Sulla crisi della società industriale nella prospettiva federalista si veda: *Documento di protesta e di rivendicazione degli intellettuali di Torino* (1956) in *Trent'anni di vita del Movimento federalista europeo,* F. Angeli, Milano, 1973; M. ALBERTINI, *Il modo di produzione post-industriale e la fine della condizione operaia* (1957), « Il Federalista », XVIII, nov. 1976, n. 4; ID., *Discorso ai giovani federalisti,* « Il Federalista », XX, apr. 1978, n. 2-3; G. MONTANI, *Rivoluzione scientifica e società post-industriale,* « Il Federalista », XXI, mar. 1979, n. 1; A. SPINELLI, *PCI, che fare? Riflessioni su strategia e obiettivi della sinistra,* Einaudi, Torino, 1979; AA.VV., *Lavoro e occupazione nella prospettiva dell'unione economica e monetaria europea,* F. Angeli, Milano, 1980. Più in generale si vedano J. FOURASTIÉ, *Les 40.000 heures,* Laffont, Paris, 1965; R. RICHTA, *Civiltà al bivio* (1968), F. Angeli, Milano, 1968; R. GARAUDY, *Le grand tournant du socialisme,* Galli-

mard, Paris, 1969; S. NORA e A. MINC, *L'informatisation de la société*, Seuil, Paris, 1978.

Sulla problematica del territorio e dell'urbanistica si veda: L. MUMFORD, *La cultura delle città* (1938), Milano, Comunità, 1969; J. GOTTMANN, *Megalopoli* (1957), Einaudi, Torino, 1970; J. JACOBS, *Vita e morte delle grandi città* (1961), Einaudi, Torino, 1969. Per la prospettiva federalista si veda F. ROSSOLILLO, *Implicazioni istituzionali della problematica del territorio nell'attuale situazione dell'Europa occidentale*, « Il Federalista », XIX, ott. 1977, n. 3.

Sulla democrazia partecipativa: opere generali: C.B. MACPHERSON, *La vita e i tempi della democrazia liberale* (1977), Il Saggiatore, Milano, 1980; *La partecipazione politica*, a cura di C. Cipolla, Città Nuova, Roma, 1978. Si vedano inoltre: AA.VV., *Decentramento urbano e democrazia*, Feltrinelli, Milano, 1975; S. PISTONE, *La partecipazione popolare alla lotta contro il terrorismo e l'impegno delle autonomie locali*, « Piemonteuropa », V, giu. 1980, n. 2. In particolare sul servizio civile, che in seno al Movimento federalista ha costituito l'oggetto di un ampio dibattito e di alcune proposte operative in parte in corso di attuazione, si veda: *Per un servizio civile europeo*, « Il Federalista », XXI, nov. 1979, n. 3-4; F. SPOLTORE, *Le ragioni morali e politiche del servizio civile*, « Il Federalista », XXII, lu. 1980, n. 3; T. CAIZZI, *Nota sul servizio civile obbligatorio per le donne*, « Il Federalista », XXII, dic. 1980, n. 4.

Sui problemi della programmazione: opere generali: P. MENDÈS-FRANCE, *La Repubblica moderna* (1962), Einaudi, Torino, 1963; J. MEYNAUD, *Pianificazione e politica* (1962), Comunità, Milano, 1963; J.K. GALBRAITH e N. SALINGER, *Sapere tutto o quasi sull'economia* (1979), Mondadori, Milano, 1979. In particolare, per il punto di vista federalista, si vedano: E. HIRSCH, *Planification et fédéralisme* in *La programmation européenne*, Institut de Sociologie de l'Université libre de Bruxelles, Bruxelles, 1965; *Programmazioni regionali e nazionali e programmazione europea*, a cura del Consiglio Italiano del Movimento Europeo, Roma, 1968; M. ALBERTINI, *L'aspetto di potere della programmazione europea*, « Il Politico », XXV, mar. 1970, n. 1. Sull'Agenzia del lavoro si veda: *Rapports nationaux sur fonctionnement et compétences des services nationaux de l'emploi*, a cura dell'Institut pour la promotion par la formation permanente, Paris, s.d. e AA.VV., *Afferrare Proteo*, « Quaderni della Rivista Trimestrale », genn.-giu. 1980, n. 62-63. Per la prospettiva federalista: *Per la creazione di una Agenzia del lavoro europea*, a cura dell'Ufficio problemi del lavoro del MFE, « L'Unità europea », VII, sett.-ott. 1980, n. 79-80; L. LEVI, *Politica dell'occupazione e Agenzia europea del lavoro*, « Il Federalista », XXII, dic. 1980, n. 4.

I fatti e le idee

IL PARLAMENTO EUROPEO NELLA LOTTA POLITICA PER L'EUROPA

La Comunità è in crisi da quando deve affrontare problemi di grande rilievo politico, economico e sociale, che di norma sono affrontati solo da poteri di livello statuale (energia, occupazione, riequilibrio regionale, riconversione industriale, ecc.). Si tratta in effetti di problemi dai quali dipendono le posizioni di potere, l'equilibrio tra le forze politiche e sociali, lo stato dell'opinione pubblica, in una parola, la situazione di potere. Obiettivi di questa natura non si possono perseguire, anche quando si disponga di un potere statuale, senza grande impegno e scelte precise dei partiti, senza adeguate azioni di propaganda, senza un vivace dibattito politico e, in ultima istanza, senza la formazione di maggioranze e minoranze.

Tutto questo è ovvio. Ma deve essere richiamato, quando si tratta della Comunità e del suo rilancio, perché viene a torto trascurato. La verità è che la Comunità è in una posizione di stallo da quando, finito il periodo transitorio del Mercato comune, ha dovuto affrontare il problema della costruzione dell'Unione economica e monetaria. Ciò mostra che non ha capacità di azione a questo livello, quello delle grandi scelte economiche. Ed è proprio questa insufficiente capacità d'azione che spiega il fallimento di tutti i tentativi di rilancio della Comunità sulla via dell'Unione economica e monetaria e dell'Unione europea. Il problema sta dunque nell'attribuire alla Comunità questo potere.

Se questo è il problema, cioè se la Comunità non ha ancora questo potere, si tratta di tener conto di ciò anche nella concezione dell'azione, che è inevitabilmente destinata al fallimento se

non è concepita in modo tale da generare, con il suo sviluppo, un mutamento del potere della Comunità.

Un ragionamento analogico può rivelarsi d'una certa utilità. Si tratta di tener presente il modo con il quale si possono ottenere mutamenti di rilievo nella vita degli Stati (dove esistono gli strumenti della sovranità) e di vedere se nell'ambito della Comunità sono possibili azioni in qualche modo simili. L'elemento comune che immediatamente emerge dal paragone è che, su entrambi i piani, esiste l'elezione. Non c'è dubbio che questa, sul piano nazionale, assolve, in quelle situazioni, a un compito decisivo: mobilitazione delle forze politiche, attivazione dei mezzi di informazione, promozione del dibattito, coinvolgimento dell'opinione pubblica e, finalmente, cambiamento dei rapporti di forza tra le parti. Si tratta dunque di vedere se è possibile assegnare all'elezione europea (sotto questo medesimo profilo — quello del conseguimento di grandi obiettivi politici) una funzione analoga a quella svolta dall'elezione nazionale. Il primo elemento da considerare è costituito dal fatto che i partiti, sul piano europeo, non appaiono in grado di formulare delle effettive alternative europee, e ciò non per difetto di volontà, ma perché sono ancora organizzati nel quadro nazionale e, sul piano europeo, non hanno organi capaci di elaborazioni politiche primarie (congressi democratici europei con la partecipazione di delegati eletti dalle sezioni e in grado pertanto di esprimere un vero e proprio punto di vista europeo). Sotto questo aspetto la Comunità, di cui pure si lamenta l'insufficiente capacità d'azione europea, ha tuttavia una struttura europea più avanzata di quella attuale dei partiti.

Di democratico sul piano europeo non c'è che il Parlamento europeo. Si tratta di vedere se è in grado di esercitare, nei confronti dell'elezione, una funzione che in qualche modo possa essere considerata analoga a quella che nelle elezioni nazionali svolgono i partiti nazionali. La cosa appare possibile per questi due ordini di considerazioni:

1. - Nel Parlamento europeo può prendere corpo un punto di vista europeo che non sia una semplice sommatoria o una mediazione di punti di vista nazionali, come avviene in tutte le strutture confederali della Comunità: dai partiti al Consiglio dei ministri e, in definitiva, alla stessa Commissione;

2. - Il Parlamento europeo può svolgere un ruolo analogo a quello dei partiti per quanto riguarda la preparazione elettorale perché nell'ambito della Comunità non si tratta di scegliere solo i grandi obiettivi da perseguire (programma di governo), ma anche di risolvere il problema della capacità di azione, cioè della riforma

delle istituzioni. E questo tema, almeno in linea di principio, non divide ma unisce le grandi famiglie politiche europee, perché la creazione di istituzioni è un momento unitario e non di divisione. Ne segue che un progetto del Parlamento europeo, soprattutto per quanto riguarda la riforma delle istituzioni, può costituire un grande programma d'azione proposto dal Parlamento ai cittadini. Questa proposta d'altra parte può essere articolata in modo tale da promuovere una crescita organica del dibattito e del consenso.

Già nella fase preparatoria del progetto, il Parlamento potrà infatti organizzare hearings *cui convocare saggi, esperti, studiosi, giornalisti, forze sindacali, rappresentanti dei parlamenti nazionali e dei governi, autorità locali. ecc. Da questi incontri comincerà a scaturire, nell'ambito della classe dirigente, la* communis opinio *su ciò che deve fare la Comunità e su ciò che deve essere per farlo. Non basta: comincerà anche a manifestarsi una prima saldatura tra la lotta politica europea e quella nazionale, perché i partiti saranno costretti dall'esistenza di questa* communis opinio *e dalla situazione pre-elettorale ad occuparsi davvero dell'aspetto europeo della vita politica, di cui si sono costantemente disinteressati. D'altra parte, con un vero impegno europeo dei partiti, si porranno anche le premesse di una maggiore attenzione europea dei mezzi di informazione, cui gli studiosi coinvolti nel processo di elaborazione della riforma delle istituzioni potranno offrire contributi meno sporadici e meno sprovveduti. In una parola, l'iniziativa per la rifondazione della Comunità comincerà a divenire un fatto pubblico.*

Il secondo tempo dovrebbe avere carattere pre-elettorale ed elettorale. Il Parlamento europeo dovrebbe presentare il suo progetto qualche mese prima della seconda elezione europea. In questo modo sarebbe il progetto del Parlamento europeo a condizionare il dibattito elettorale. Va tenuto presente che i partiti, anche per aver partecipato alla prima fase dell'elaborazione del progetto — la fase degli hearings *— non potrebbero non accogliere nel loro programma elettorale la* communis opinio *per quanto riguarda la riforma delle istituzioni pur differenziandosi per quanto riguarda gli altri obiettivi politici. Tutto ciò avrebbe anche una grande influenza sulla selezione dei candidati. D'altra parte i mezzi di informazione, che sarebbero finalmente posti di fronte alla possibilità di veri e propri cambiamenti politici europei (cioè di fronte a fatti europei che « fanno notizia »), darebbero finalmente largo spazio ai fatti dell'elezione europea e all'illustrazione delle alternative sul campo. Così l'opinione pubblica si potrebbe schierare non soltanto a favore di un assenso generico all'idea*

europea, che non è stato sufficiente a rendere vitale la prima elezione, ma anche a favore di un efficace programma d'azione che, proprio per aver trovato il consenso degli elettori, non potrà essere ignorato dai governi.

M. Albertini-L. V. Majocchi

(maggio 1981)

LA VITTORIA DI MITTERRAND E IL CONTROLLO FRANCO-TEDESCO DELLA COMUNITÀ

Il successo di Mitterrand può avere grosse conseguenze sulla politica europea. Secondo l'opinione di tutti Giscard e Schmidt avevano costituito una specie di direttorio con il quale controllavano la Comunità. Adesso si dice che questo direttorio probabilmente finirà, almeno nelle forme che ha avuto in passato. In effetti le prime dichiarazioni dei responsabili attuali della politica francese vanno in questo senso. In quanto tali queste parole non sono da prendere sul serio. Giscard, che univa una certa abilità a una certa sincerità, diceva chiaramente ciò che faceva. Il governo attuale sarà apparentemente più virtuoso, ma in pratica seguirà, come il governo precedente, le direttive dell'egoismo nazionale e quindi, con o senza copertura verbale, privilegerà senz'altro l'asse franco-tedesco che non è il frutto dell'invenzione di qualche politico ma una conseguenza dei dati di fatto. La Germania federale e la Francia sono i paesi più forti della Comunità. Ne segue che finché prevale nella presa delle decisioni una logica intergovernativa, la Francia e la Germania non possono non prevalere.

Il problema, tuttavia, sta nella capacità della Francia e della Germania attuali di dirigere la Comunità. Questa capacità poggiava sul realismo conservatore, ma abbastanza illuminato specie in politica estera, di Giscard e di Schmidt. C'è da notare che questo realismo, nella misura in cui entro certi limiti vedeva le cose come sono, faceva sì che la Francia e la Germania avessero quasi sempre posizioni molto simili o eguali. Questo è il punto decisivo.

C'era un governo egemonico (non democratico) della Comunità grazie a questa convergenza della politica francese e della politica tedesca. Questa situazione sembra scomparsa per ora, e comunque non si ripresenterà in termini così netti come in passato per molto tempo. Ciò significa che la Comunità sarà ancora meno governata di quanto lo è stata sinora. È una situazione che presenta tanto vantaggi quanto svantaggi, ma c'è da tener presente che i vantaggi non sono automatici, ma si possono trovare solo nella capacità di iniziativa degli altri governi, delle istituzioni della Comunità, e soprattutto dei partiti. Fino a che i leaders dei partiti non saranno capaci di fare scelte europee precise non si faranno grandi progressi e i vantaggi virtuali dell'eclisse del governo franco-tedesco della Comunità non potranno essere sfruttati.

In una valutazione d'insieme bisogna dire che il governo franco-tedesco della Comunità, pur avendola messa in crisi sul piano economico e monetario, ha tuttavia prodotto un risultato di grande importanza, tale da costituire il solo fatto che può rilanciare l'unificazione se gli europei la meritano e sapranno battersi: l'elezione europea. A partire dall'elezione europea si può combattere democraticamente per l'Europa, e basta questa osservazione per capire quale immenso passo in avanti si sia fatto con l'elezione rispetto alla situazione precedente nella quale la Comunità era esclusivamente nelle mani dei governi, e quindi passavano solo i progetti che trovavano un assenso da parte loro. È un fatto tuttavia che fino ad ora questa potenzialità di lotta democratica europea non è stata sfruttata, nonostante il nostro impegno, le nostre critiche e le nostre esortazioni; ed è proprio questo fatto che ha messo in luce negli ultimissimi anni l'aspetto nettamente negativo del governo franco-tedesco della Comunità. Giscard e Schmidt bloccavano la Comunità sul tetto dell'1% dell'IVA impedendole di svilupparsi ma, ciò che è ancora peggio, bloccavano qualunque possibilità di riforma istituzionale, che restava così affidata esclusivamente all'ipotesi del rovesciamento degli equilibri politici.

L'indebolimento del governo franco-tedesco significa l'attenuazione di questo blocco. Non ci si possono fare illusioni su un ravvedimento rapido da parte dei governi, quali che essi siano, ma si deve tener conto del fatto che quando manca una direttiva chiara il pensiero della classe politica diventa fluido e le possibilità di modificarlo si manifestano concretamente.

In questo contesto l'iniziativa del Coccodrillo ha certamente più spazio politico che nel passato. Ma ciò di cui si deve tener conto è che questo spazio si apre in tutti i punti dell'equilibrio politico (governo, partiti, sindacati, imprenditori, gruppi di opinione ecc.). Il MFE, l'UEF, il Movimento europeo, l'AICCE, l'AEDE e tutte le forze europeistiche devono quindi prendere ancora più energicamente che nel passato l'iniziativa. Ci sono tutti gli elementi per farlo. Non avere istituito il Fondo monetario europeo a tempo debito si rivela oggi, con le vicende del dollaro, come un crimine politico compiuto nei confronti di tutti gli eu-

ropei. Le vicende del dollaro sono quelle che sono, e le geremiadi sul fatto che manca una politica dello SME nei confronti del dollaro non sono che un esorcismo verbale (come si fa a fare una politica comune nei confronti del dollaro con dieci monete nazionali, senza attivare lo scudo?). D'altra parte le lamentele di Delors nei confronti della politica americana degli alti tassi di interesse sono solo l'espressione dello jus murmurandi *che i potenti possono facilmente concedere ai deboli (altra cosa sarebbe contrapporsi al dollaro con la forza dello scudo e dell'economia europea).*

Per tutto ciò non c'è che una conclusione: l'Europa può essere governata solo da un governo democratico, ma questo governo non c'è ancora. L'economia europea non si salva senza la moneta europea, ma la moneta europea non c'è ancora. I governi impoveriscono disonestamente tutti gli europei che vivono di un reddito da lavoro per difendere, con la moneta nazionale e la sovranità economica nazionale, i loro privilegi che spesso ormai sono loschi. È su questi punti che bisogna battersi. In Italia dobbiamo sfidare il governo, i partiti, i sindacati, gli imprenditori su questi due punti: la moneta europea e il governo europeo. Per l'Italia non pagare il petrolio in scudi è un delitto compiuto a danno degli italiani. Senza scudo l'economia italiana è in balia delle tempeste. E anche per tutti i paesi della Comunità lo scudo è una necessità nazionale che non può essere seriamente negata nemmeno dai confederalisti. Non si sbaglia se si dice che lo scudo è un interesse comune dei federalisti e dei confederalisti (sempre che essi sappiano ancora vedere l'interesse delle loro nazioni e non ne siano già diventati i becchini). D'altra parte la battaglia per la moneta europea non può non creare equilibri politici che favorirebbero la battaglia per il governo europeo. E questa è la battaglia suprema. O subito, o con le elezioni del 1984, bisogna vincere.

(m.a.)

(giugno 1981)

MITTERRAND AL SERVIZIO DEL PRIMATO AMERICANO

Non si possono valutare i risultati del vertice di Ottawa senza tener presente il cambiamento intervenuto nella strategia della dissuasione e le conseguenze che questo cambiamento ha avuto sulla situazione degli USA. Un punto capitale in questo contesto è quello dei missili Pershing e Cruise. Come il MFE non ha mancato di rilevare senza perdere tempo, nell'affare di questi missili c'è qualcosa di profondamente sleale. Il fatto nuovo da tener presente a questo riguardo, è quello della forte precisione raggiunta dai missili che consente ormai di attuare una strategia antiforze invece della vecchia strategia anticittà. Quando è apparsa questa possibilità gli americani si sono resi conto che un primo colpo nucleare sovietico antiforze avrebbe gravemente intaccato lo schieramento dei loro missili di precisione, e si sono resi conto altresì del mutamento intervenuto nella loro capacità di dissuasione. Dopo un primo colpo sovietico di questo genere, agli americani rimarrebbe soltanto la risposta in termini anticittà, che ha il difetto di essere poco credibile perché provocherebbe — e non potrebbe impedire — una rappresaglia anticittà da parte dei sovietici.

È impossibile pensare che gli americani non abbiano tenuto presente questo indebolimento della loro capacità di dissuasione quando decisero di esercitare forti pressioni sugli alleati europei per installare i missili Pershing e Cruise in Europa occidentale. Ma la cosa è, appunto, di una slealtà vergognosa. I missili Pershing e Cruise vengono a torto considerati armi «di teatro»: a torto perché essi possono raggiungere l'Unione Sovietica, e quindi devono essere considerati armi strategiche. Il guaio è che in tutto ciò chi fa la parte della vittima è l'Europa occidentale, che diventa un bersaglio nucleare passivo ad esclusivo vantaggio degli Stati Uniti, che invece potrebbero sperare di non diventare un bersaglio nucleare finché impiegano missili « di teatro » installati in Europa. La conclusione è una: da una parte il sacro egoismo americano, dall'altra la distruzione totale dell'Europa. Queste cose si sono dette, e si sanno, anche se i capi di Stato e di governo e le diplomazie cercano di nasconderle. Ma adesso c'è il fatto nuovo di Mitterrand che ha condiviso totalmente la posizione americana, scavalcando a destra il cancelliere Schmidt e persino il governo italiano. Anche qui c'è una cosa vergognosa, perché la questione degli euromissili non riguarda la Francia che sta fuori dalla NATO. Ma pur stando fuori dalla NATO la Francia di Mitterrand non esita a prendere posizione per l'installazione dei missili negli altri paesi europei. Beninteso ciò non salva la Francia che, nell'ipotesi di una guerra nucleare, verrebbe distrutta esattamente come gli altri paesi europei, e che in ogni caso non conta nulla se agisce isolatamente al di fuori dell'asse franco-tedesco e della Comunità europea. Ma ciò salva certamente Mitterrand e tutto il castello di illusioni che egli tiene in piedi.

Certo che è stato impressionante vedere come ad Ottawa si sia realizzata un'intesa « fraterna » tra Reagan e Mitterrand. La cosa che colpisce di più non è che uno è il campione della destra

e l'altro il campione della sinistra. La cosa che colpisce di più è che, in questo modo, Mitterrand sostiene la politica di Reagan del ristabilimento del primato americano sul mondo; cioè, in pratica, la politica del mantenimento ostinato e sempre più pericoloso dell'equilibrio bipolare a danno di tutto ciò che c'è di nuovo nel mondo e in Europa. Questa politica è pericolosissima, e può diventare forsennata, perché l'esito multipolare è inevitabile. La sola alternativa che si pone è quella di passare pacificamente al nuovo equilibrio internazionale con una politica multipolare, o di procrastinarne ciecamente l'avvento con una politica bipolare. Che parte della sinistra si schieri da questa parte è gravissimo ma non sorprende. Non è certo il primo delitto della sinistra nazionale in questo secolo. Il fatto è che la sinistra non può avere sorte migliore fino a che accetta l'altrui divide et impera, *cioè fino a che non capisce che c'è un solo spazio strategico per il suo successo, l'Europa.*

(m.a.)

(luglio 1981)

I documenti

LA PROPOSTA DEL MFE PER IL DIBATTITO SULLA RIFORMA ISTITUZIONALE DELLA COMUNITÀ *

I. – L'unificazione dell'Europa è in pericolo. Siamo giunti ad un punto nel quale la Comunità stenta perfino a mantenere la politica agricola comune. Per il resto, il bilancio degli anni Settanta è fallimentare. Con la sola eccezione di quella agricola, le politiche comuni sono, da sempre, più un miraggio che una realtà. I problemi dell'energia, della riconversione industriale, dell'inflazione e dell'occupazione vengono affrontati solo a parole; le scadenze della costruzione del sistema monetario europeo non sono state rispettate dai governi nazionali. La presenza dell'Europa nel mondo è evanescente e saltuaria come un fuoco fatuo. Non si tratta di valutazioni pessimistiche, ma di fatti ammessi da tutti anche se quasi tutti si rifiutano poi di ammettere la verità elementare che li accomuna: i problemi dell'Europa restano senza soluzioni perché sono problemi di governo, e non c'è ancora, nonostante il voto europeo, un governo europeo degno di questo nome. Quale autorità farà, sulla base dello scudo, una politica monetaria nei confronti del dollaro? Quale autorità gestirà le risorse necessarie per sviluppare le politiche comuni? Quale autorità farà le scelte politiche, economiche e sociali indispensabili a questo riguardo? Con il sostegno di quali forze se non si collega l'esecutivo europeo all'elettorato europeo? Ha senso parlare dei fini senza parlare dei mezzi? Invece di inseguire chimere bisognerebbe

(*) Si tratta del testo sulla riforma delle istituzioni europee presentato da Albertini alla Direzione del MFE del 16 maggio 1981.

tener presente che senza una prima forma di governo democratico europeo non si può nemmeno formare la volontà politica europea che manca e della quale abbiamo bisogno, perché l'impossibile, la capacità di governo senza governo, si può sognare, ma non certo pensare e tanto meno volere.

Nel quadro di una valutazione realistica si può certamente affermare che, nonostante il regresso dell'unificazione, il riflesso elementare del bisogno di unità, rafforzato dal diritto di voto europeo e dall'impossibilità di revocarlo salvo catastrofi, basta ancora per scongiurare il pericolo della ricaduta nelle funeste divisioni del passato; ma non si dovrebbe tuttavia dimenticare che per la mancanza di una unità veramente attiva ed efficace gli europei pagano ogni giorno un prezzo sempre più alto in termini politici, economici e sociali, e si trovano ormai di fronte al rischio di un arretramento storico dell'Europa, che si profila già, sul terreno della nuova economia, nei confronti del Giappone e degli USA. Questa è la situazione da affrontare; quasi tutti sanno, e spesso dicono apertamente, che non si può affrontarla a ranghi dispersi, con i soli governi nazionali. Ma se ciò è vero, è anche vero che ci resta solo la scelta tra un mito — il mito di dieci (e poi dodici) governi nazionali che sulle questioni più importanti dovrebbero trovarsi sempre d'accordo e prendere sempre le stesse decisioni — e la realtà della lotta per il governo europeo. È in questo modo che bisogna affrontare il problema della riforma delle istituzioni della Comunità.

II. – Nella discussione sul governo europeo non bisogna pretendere di applicare meccanicamente al caso europeo — che è un caso nuovo, da prendere in considerazione per la sua peculiarità storica — questo o quel modello federale già attuato altrove; né presupporre che i risultati della discussione sulla crisi dello Stato nel contesto nazionale siano senz'altro validi, in quanto tali, per il caso del governo europeo. Ciò che si tratta di affrontare è il problema concreto della Comunità e del suo sviluppo. Ogni forma di Stato o di Comunità ha i suoi problemi. Il problema della Comunità europea è quello di rendere efficace il suo funzionamento che è sempre stato scadente e lo diventa sempre di più; e di rendere possibile il suo rafforzamento, che è bloccato da tempo, come mostrano a ripetizione il fallimento del primo tentativo di unione economico-monetaria (secondo i governi nazionali avremmo dovuto avere nel 1980 la moneta europea e un centro autonomo di decisione), il fallimento dell'Unione (sempre secondo i governi nazionali, nel 1980 avremmo dovuto avere l'Unione europea) e la paralisi stessa del governo della Comunità.

È necessaria una premessa. L'idea del governo europeo implica necessariamente l'idea di uno Stato europeo, che costituisce del resto la sola soluzione realistica dei progetti di Unione europea come completamento della Comunità economica. Ma la costruzione di uno Stato europeo non si può effettuare con un solo atto costituzionale e costituente. In ogni caso, anche la fase costituzionale dell'unificazione europea, come quella precostituzionale già in corso — e che si può considerare conclusa e oltrepassata con il riconoscimento del diritto di voto europeo — avrà un carattere graduale. La ragione sta nel fatto che, a differenza delle imprese costituzionali del passato, uno Stato europeo cui dare forma nuova non esiste. Questo Stato è da costruire; e la sua costruzione può essere solo graduale perché si tratta di aggiungere, alla struttura attuale della Comunità, una diplomazia europea, una difesa europea, e così via. Ne segue che la questione del governo europeo comporta due problemi nettamente distinti: quello, per ora soltanto teorico, dell'assetto finale della Comunità (Unione, cioè Stato federale compiutamente sviluppato), e quello pratico delle scelte da fare nel contesto politico attuale per assicurare sia il funzionamento efficace e democratico della Comunità, sia il progresso dell'unificazione europea (rafforzamento e allargamento).

Circa il primo problema c'è una osservazione importante da fare. Essa riguarda il collegamento che si può e si dovrebbe stabilire tra lo studio del problema dell'assetto finale della Comunità e la situazione globale dei paesi democratici. Nel mondo occidentale c'è la crisi dello Stato democratico-rappresentativo, con conseguenze sempre più gravi sulla capacità di preparare l'avvenire, sulla concezione del rapporto tra autorità e libertà, sul legame tra i cittadini e lo Stato, sulla situazione morale della gioventù, ecc.; e c'è da tempo una discussione teorica molto ampia, ma ancora priva di risultati concreti, a questo proposito. Orbene, è evidente che, almeno per quanto riguarda l'Europa, questa discussione prenderebbe davvero in esame la realtà storica effettuale, e potrebbe preparare davvero le scelte concrete di domani, se si tenesse conto del fatto che si tratta di riformare lo Stato nazionale nel quadro della costruzione dello Stato europeo; cioè, in termini teorici, di correggere lo Stato assistenziale con una forma di Stato, quella europea, infinitamente più libera da pressioni corporative per ragioni obiettive: le dimensioni ridotte della spesa pubblica europea (illustrate in modo esauriente nel rapporto McDougall). In questo vasto quadro teorico e pratico si potrebbe anche far capire finalmente a tutti che nella prospettiva di una soluzione federale l'idea di mantenere gli Stati nazionali e di creare lo Stato europeo non implica affatto che gli Stati nazionali dovrebbero sacri-

ficare la loro indipendenza a favore dello Stato europeo. C'è infatti federalismo se, e solo se, si crea un insieme di governi indipendenti e coordinati.

Circa il secondo problema, quello delle scelte istituzionali da fare nel concreto politico attuale, si tratta, in primo luogo, di tener presente quali sono gli ostacoli che hanno bloccato il funzionamento della Comunità. Questi ostacoli sono noti. Non si può dar vita alle politiche comuni senza sciogliere il nodo del bilancio e della fiscalità, non si possono sviluppare le politiche comuni sino al grado necessario per assicurare la convergenza delle politiche economiche nazionali senza la moneta europea, e non si può, infine, assegnare alla Comunità questo compito senza affidarle anche quello del controllo del Mercato comune, in modo da garantire l'evoluzione equilibrata e ordinata dell'economia europea. Il problema è questo ed è impossibile risolverlo senza un governo europeo capace di usare in modo autonomo le tre leve della fiscalità, della moneta e del bilancio. Con il Consiglio dei ministri, cioè con un mostro a dieci teste, non si governa, e se non si può governare è del tutto assurdo proporsi di sviluppare l'unione economico-monetaria e le politiche comuni. Le questioni da discutere riguardano dunque la forma e le competenze del governo europeo, non la necessità di costituirlo. Bisogna pertanto studiare una forma di governo che sia: a) democratico, non solo perché non si deve rinunciare alla democrazia, ma anche perché solo con la democrazia si possono mobilitare le forze sociali e politiche indispensabili per le scelte richieste dallo sviluppo dell'unione economico-monetaria e delle politiche comuni; b) capace di agire nella sfera economica e in quella monetaria secondo gli scopi definiti dai Trattati di Roma, e valersi della struttura amministrativa attuale della Comunità; c) capace di fornire un punto di appoggio per il rafforzamento della Comunità, cioè non solo per l'allargamento, ma anche per l'estensione graduale del suo ruolo nei settori della politica estera e della difesa.

III. – La prima questione, quella della democraticità, richiede l'attribuzione del potere legislativo al Parlamento europeo e di quello esecutivo al governo europeo (ciò comporta in pratica la trasformazione della Commissione in un vero governo — sia pure con competenze limitate al solo settore dell'economia — e l'esclusione totale, in questo settore, del Consiglio dei ministri). Ogni altra soluzione sarebbe puramente cervellotica, perché si baserebbe addirittura sull'ipotesi di una Comunità democratica che potrebbe fare a meno della distinzione tra il potere legislativo e quello esecutivo. La seconda questione, quella della capacità di azione nella sfera economico-monetaria, pone i problemi, in parte tradizionali e in parte nuovi, del sistema federale di governo (coordinamento dei governi nazionali e del governo europeo nel quadro della difesa costituzionale della loro indipendenza e della loro eguaglianza). Per risolverli è necessario un Parlamento bicamerale, e non solo l'artificio dell'aumento del numero dei deputati dei paesi più piccoli, come nell'attuale Parlamento monocamerale: artificio che inquina la proporzionale senza conseguire il risultato che bisogna ottenere, quello della eguaglianza di tutti gli Stati membri, senza alcun rischio di egemonia da parte degli Stati più grossi. Per ottenere questo risultato ci sono solo due mezzi: o il diritto di veto per tutti gli Stati membri (e quindi l'impossibilità di un vero governo comune), o una Camera degli Stati, nella quale ogni Stato abbia un peso sufficiente per partecipare in condizioni di parità al processo decisionale comune.

Vale anche un'altra osservazione fondamentale, che riguarda i problemi moderni del sistema federale. Un Parlamento bicamerale e, in particolare, il ricorso a decisioni prese in comune dai due rami del Parlamento sono necessari in tutti quei casi nei quali si tratta di garantire sul terreno politico, e non solo su quello giuridico, l'indipendenza dei governi nazionali e di quello europeo. Questi casi sono quelli delle competenze che non possono essere divise in modo esclusivo (competenze concorrenti) e specialmente di quelle il cui esercizio può alterare l'equilibrio tra le parti, come in effetti è accaduto anche negli Stati Uniti d'America. Il caso più importante è quello della fiscalità, e più precisamente quello della divisione delle risorse tra i governi nazionali e quello europeo, che non può essere fatta né sulla base della qualità delle imposte, riservandone alcune alle nazioni e altre all'Europa (come nelle prime federazioni), né con limiti quantitativi precostituiti, cioè con vincoli che impedirebbero di far corrispondere la politica economica alle necessità della situazione. Il solo mezzo per impedire il predominio di una qualsiasi delle parti sta nell'affidare la decisione sulla divisione delle risorse alla sola istanza nella quale si fanno valere sia la volontà degli Stati sia la volontà dell'Unione: quella delle due camere riunite. Con questa istanza decisionale si potrebbero fissare, all'inizio di ogni legislatura, i grandi obiettivi economici del quinquennio, stabilendo nel contesto stesso di questo dibattito la divisione più opportuna delle risorse. Questa soluzione richiedererbbe evidentemente un collegamento stretto tra il Parlamento e l'esecutivo, cioè un governo parlamentare. In questa prospettiva il Consiglio europeo potrebbe esercitare la funzione di una presidenza collegiale dello Stato o quasi-Stato europeo, e il Consiglio dei ministri potrebbe conservare la sua funzione

attuale per quanto riguarda le competenze non ancora attribuite al sistema Parlamento-governo.

La terza questione, quella del rafforzamento, permette di porre in modo netto il problema della ripartizione delle competenze tra le sfere nazionali e quella europea. Se non erro, valgono, a questo riguardo, due esigenze fondamentali che richiedono soluzioni diverse. L'orientamento potrebbe essere il seguente: le competenze necessarie per l'uso autonomo delle leve della fiscalità, della moneta e del bilancio (nel quadro federale delineato) dovrebbero appartenere al sistema Parlamento-governo da instaurare subito. Il progresso da compiere in questo settore dovrebbe pertanto essere realizzato, entro certi limiti, con il principio dei « poteri impliciti », e prevedere un trasferimento di competenze senza veti nazionali (revisione costituzionale autonoma con la garanzia federale). Diverso è invece il caso per la sfera d'azione che non è coperta né dai Trattati di Roma né dalla concezione dei poteri impliciti nei limiti di questa sfera. Queste competenze, in primo luogo quelle relative alla politica estera e alla difesa, non possono ovviamente passare dagli Stati alla Comunità senza l'approvazione degli Stati, senza progetti ben articolati, e senza una transizione efficace. Per questi settori di competenze dovrebbe pertanto essere conservata la procedura del trattato internazionale, che conferisce ad ogni Stato il diritto di veto.

PRIMI ORIENTAMENTI POLITICI DOPO L'APPROVAZIONE DELLA RISOLUZIONE DEL COCCODRILLO *

Il Coccodrillo ha vinto. Il Parlamento europeo ha preso la decisione di elaborare un progetto di riforma delle istituzioni della Comunità. È una prova per il Parlamento europeo, è una prova per noi, è una prova per l'Europa. Il Parlamento deve elaborare un progetto tale da portare la capacità decisionale della Comunità sino al punto in cui essa non resti succube della politica intergovernativa: in ogni altro caso prevarrebbero sempre gli assi e i direttorî (cioè gli Stati più forti e le loro convergenze, mascherate o no), l'Europa a due e a molte velocità, e quindi, per quanto ci riguarda, il fattore europeo del distacco dell'Italia dall'Europa. Noi dobbiamo impiegare ogni mezzo a nostra disposizione, nessuno escluso, per collegare l'azione del Parlamento europeo a quella dei partiti politici in modo che essi facciano la stessa scelta del Parlamento europeo e trasferiscano all'Europa i poteri necessari. L'Europa deve affermare, con una Comunità capace davvero di agire, la sua indipendenza e la sua nuova funzione storica. Il dado è tratto. Se non riusciremo nemmeno con un Parlamento europeo eletto direttamente dai cittadini a risolvere la crisi della Comunità, per l'Europa potrebbe essere la fine, come temeva Luigi Einaudi. Siamo dunque giunti alla lotta decisiva.

(*) Circolare inviata al MFE il 20 luglio 1981.

La via è una sola. Il Parlamento, secondo il disegno di Spinelli, deve elaborare, con la più vasta collaborazione possibile di forze vive e di studiosi onesti, un progetto adeguato di riforma delle istituzioni della Comunità da proporre tal quale ai Parlamenti nazionali (in ogni altro caso la ricerca della soluzione resterebbe affidata ai diplomatici, ai burocrati e agli « esperti », e le decisioni ad istanze puramente intergovernative). E c'è un solo terreno sul quale si possono mobilitare le forze necessarie per un obiettivo di questo genere: quello della preparazione della seconda elezione, e dell'elezione stessa. È, come tutti sappiamo, la strategia del Coccodrillo. Ma adesso che la risoluzione è passata — il che significa che il Parlamento ha fatto quanto doveva fare da solo — deve essere chiaro che la responsabilità ultima per lo scacco o il successo passa ai detentori del potere, e a tutti coloro che hanno qualche possibilità di condizionarli o influenzarli.

Se i detentori del potere nei partiti e nei governi continueranno a tacere, o a nascondersi dietro posizioni europee generiche, i parlamentari europei finiranno col pensare che i detentori del potere sono contrari e che, di conseguenza, la via è bloccata. Si lascerà cadere l'impresa (non ci sarà più una maggioranza), o si giungerà ad un progetto che non cambia la sostanza intergovernativa dell'attuale potere decisionale della Comunità. Ma per stanare i detentori del potere c'è una *chance*. Dato che si tratta per ora solo di sostenere con prese di posizione (o con manifestazioni ecc.) un'azione al suo inizio, e non di prendere una decisione nei Consigli delle Comunità, basta, per cominciare, che si pronunci qualche detentore del potere: un capo di governo, qualche capo di partito, ecc. Con un sostegno, anche psicologico, di questo genere, la maggioranza che si è trovata sulla risoluzione del Coccodrillo andrebbe avanti, e acquisterebbe progressivamente la forza e la convinzione necessarie per affrontare le successive, e maggiori, difficoltà. Ma la prima responsabilità, per quanto riguarda questo collegamento tra l'azione del Parlamento e il fronte politico globale, è nostra. Le nostre forze non bastano per vincere,

perché si tratta di ottenere delle maggioranze nei Parlamenti nazionali, ma solo noi possiamo dare il la all'azione. In ogni altro caso le forze politiche rimarrebbero passive e il Parlamento europeo resterebbe isolato. Dobbiamo dunque radicalizzare la nostra azione. Sin da adesso si possono prendere in considerazione tre prospettive.

La prima è quella di costituire in seno ai Comitati per il governo europeo un organo formato da parlamentari europei del collegio e da federalisti per condurre anche alla base l'azione che si svolgerà in seno al Parlamento europeo. Si tratta di non limitare il dibattito sulla costituzione europea al solo Parlamento europeo, ma di farlo in ogni collegio, in modo che i cittadini, le forze sociali e le forze politiche si possano esprimere. Si potranno così inviare delegazioni, suggerimenti e mozioni al Parlamento europeo; e i parlamentari europei potranno realizzare finalmente, sul solo terreno decisivo, il contatto con i loro elettori.

La seconda prospettiva è quella della nostra partecipazione elettorale alla seconda elezione europea per far sì che gli elettori possano sostenere il progetto del Parlamento europeo nel caso di mancato impegno da parte dei partiti. Qualora ci fossero dei partiti favorevoli e dei partiti reticenti o contrari, si potrebbe partecipare all'elezione invitando gli elettori a votare sia il cartello elettorale organizzato dal MFE, sia i partiti favorevoli, ma non quelli reticenti. Tutto ciò potrà essere esaminato al momento opportuno, ma bisogna far pesare subito la minaccia di una nostra partecipazione elettorale per costringere i partiti a fare il più presto possibile le scelte europee indispensabili, e per non lasciare soli i deputati europei di fronte al loro difficile compito.

La terza prospettiva è quella della disubbidienza civile. La crisi irreversibile degli Stati nazionali produce un dissenso interno di cui dobbiamo occuparci. I modi e le forme della nostra assunzione di responsabilità a questo riguardo non si possono stabilire sin da ora, ma bisogna essere pronti a tutto, allacciare sin da adesso i contatti necessari e prepararsi a tenere alta la bandiera della democrazia se i nostri Stati dovessero lasciarla cadere.

Mario Albertini

Archivio

LE RAGIONI DEL FEDERALISMO EUROPEO *

1) Esiste una letteratura federalista europea. Si potrebbe distinguerla in due fasi: una fase di pure aspirazioni, dall'utopismo di Saint-Simon, alle appassionate esortazioni di Victor Hugo, all'idealismo mazziniano ecc. Letteratura poco nota in Italia per un fatto politico: il corso degli studi storici, e soprattutto la circolazione di questi studi durante il fascismo. Una buona indicazione su questa letteratura, in un vasto quadro storico, è data nel saggio di Carlo Morandi « L'idea dell'unità politica dell'Europa nel XIX e XX secolo » (in *Questioni di storia contemporanea* a cura di Ettore Rota, Marzorati, Milano 1952).

Ed una fase politica, nella quale sta la saggistica di Einaudi, fiorita principalmente in Inghilterra tra il 1930 e il 1940 di fronte alla crisi della Società delle Nazioni, crisi nella quale acquistò

(*) Questo articolo — scritto verso la fine del 1954 — è inedito perché « Il Ponte », al quale l'avevo proposto, lo rifiutò senza nemmeno rispondermi. Il fatto è quasi simbolico. Ancora oggi gli intellettuali e la classe politica, salvo lodevoli eccezioni, si rifiutano di discutere persino l'*a b c* del federalismo.

Pubblico ora, tanti anni dopo, questo articolo, perché mi pare che esso mostri che bastava il federalismo « canonico » (cioè quello elaborato da persone che hanno raggiunto la fama in vita o addirittura da classici come Kant: e quindi parte, almeno in teoria, del patrimonio intellettuale di ogni persona colta) per sottoporre a revisione la conoscenza politica ereditata dal passato, e per stabilire davvero un punto di contatto con il corso degli avvenimenti. Qui dunque il vecchio e il nuovo si congiungono e si biforcano, allora come ora. Per questo a me pare anche che ogni sviluppo nuovo del federalismo che voglia restare legato alla realtà storica debba iniziare da esperienze di questo genere, o farle sue.

senso il termine, gravido di significati, di anarchia internazionale. Parteciparono alla elaborazione di questa letteratura alcuni tra i più illuminati esponenti della cultura politica ed economica, degli studi di politica internazionale, da Robbins a Beveridge, da Lord Lothian a Barbara Wootton ecc. I volumi del Robbins furono anche tradotti in italiano: presso Einaudi quello sulle cause economiche della guerra, presso Rizzoli quello sull'economia pianificata e l'ordine internazionale ecc.; presso la Nuova Italia, in un volume antologico sulla Federazione europea, il saggio di B. Wootton su socialismo e Federazione. Scritti federalisti di Einaudi sono raccolti in un volume delle edizioni di Comunità dal titolo: « La guerra e l'unità europea ». Informazioni più complete esigono l'accesso a volumi non tradotti, e non è qui il caso di dare bibliografie complete.

In Italia Spinelli, Rossi e Garosci principalmente, durante e dopo la seconda guerra mondiale (ancora qualche indicazione di massima: scritti di Spinelli e Rossi nel volume antologico citato, pure di Spinelli, sempre presso la Nuova Italia, nel volume dal titolo « Dagli Stati sovrani agli Stati Uniti d'Europa », di Garosci, presso Comunità, sul « Pensiero politico degli autori del Federalist »). Così pure in Francia ecc.

Ciò senza considerare due filoni della letteratura federalista in genere. Quello propriamente speculativo, che ha in Kant un suo autore come critico del diritto internazionale; e dopo Kant si può dire che l'autentica buona coscienza non può identificarsi con nessuna cittadinanza (identificarsi dico senza residui) che non sia di una Federazione mondiale. Si tratta, evidentemente, di una nozione valida soltanto sul piano del dover essere, degli studi morali. E quello propriamente costituzionale, connesso alla esperienza della vita delle Federazioni esistenti. Testi di gran fondo, come quello di Hamilton, Jay e Madison, il « Federalist », che in Inghilterra si ristampano nelle collezioni dei classici della scienza politica accanto ai Locke, agli Hobbes ecc., sono assolutamente sconosciuti, e pressoché dappertutto non tradotti, nel Continente. Problemi di decisivo rilievo etico-politico, come la discussione sulle istituzioni federali nell'era roosveltiana, perché incidenti nell'eterno problema dei rapporti tra il potere dello Stato e i diritti dei cittadini di fronte a concrete esigenze umane, e la letteratura relativa, sono praticamente ignoti nella cultura politica italiana, e scarsamente studiati in genere nella cultura continentale.

Trattare dunque di problemi federalisti, o di prospettive federaliste per l'Europa, senza tener conto, direttamente o criticamente, di questa letteratura, significa soltanto fare del provincialismo politico e culturale.

2) La letteratura politica del federalismo europeo ha un carattere singolare. Essa infatti ha formato strumenti concettuali che si sono mostrati, nei confronti dell'esperienza, eccellenti canoni di giudizio per intendere lo svolgimento della politica internazionale, e che hanno dato forti contributi per intendere lo svolgimento della politica interna sino al suo massimo rilievo, quello statale, nel Continente.

Nel 1918 Einaudi poté prevedere il disastro d'una ricostruzione internazionale poggiata su due principi, quello pseudodemocratico della Società delle Nazioni, e quello spesso falso della autodeterminazione dei popoli (che sono in realtà determinazioni dell'equilibrio politico internazionale: infatti usano, come strumento di legittimazione, mezzi formalisticamente democratici quali plebisciti, elezioni a piattaforma imposta ecc., nei quali la risposta è già contenuta a priori), perché possedeva un criterio superiore, quello federalista, che gli permise di giudicare i termini reali della situazione, termini reali che furono irraggiungibili per il patrimonio politico democratico-nazionale, che poté pensare che una ricostruzione come quella di Versaglia, e l'istituto della Società delle Nazioni, fossero cose serie.

A prescindere dagli esempi, qui conta dare la ragione della cosa. Si tratta di constatare secondo quali concezioni il patrimonio politico democratico-nazionale, ed il comunismo, giudicano e fanno la politica internazionale. La fanno, senza nemmeno ben saperlo, in base alla ragion di Stato. E questo comporta ovviamente che il corso della politica internazionale si svolge di fatto con una minima e trascurabile incidenza democratica. Naturalmente questa constatazione si ridurrebbe soltanto alla presa di coscienza dell'area reale delle possibilità democratiche nel processo politico, se la situazione non fosse molto più grave. La ragion di Stato, nell'Europa continentale, non è più in grado di produrre un ordine internazionale; e determina, sotto il velame delle dichiarazioni diplomatiche, della cecità dell'opinione pubblica, della classe politica e della classe culturale (il che mostra quali pesanti rapporti esistano tra le istituzioni politiche ed il corso stesso della verità) una reale anarchia internazionale. Cosa di cui si rende facilmente conto qualunque persona di media cultura che ripercorra, secondo la visuale della vita del sistema europeo, e delle sue coordinate di svolgimento, la storia d'Europa dal secolo XVI a oggi, sino al suo recente produrre un caos di organizzazioni internazionali impotenti, ed istituzioni statali totalitarie.

In una situazione di questo genere sono valide due conseguenze. Chi pensa la politica internazionale con la categoria dello

Stato nazionale (che è l'attuale categoria-feticcio del precario ed in via di decomposizione processo politico europeo, dopo che la irresponsabilità di tanti reggitori delle cose europee ci ha ridato, con l'UEO, la ricostruzione del sistema degli Stati nazionali) non capisce più niente. Consapevoli oppure no, coloro che pensano in questi termini pensano infatti in termini di ragion di Stato, cioè in termini di convergenza in un equilibrio delle varie ragion di Stato. Il che comporta pensare come possibile questo equilibrio, farsi reggere dal fine della individuazione e della realizzazione di questo equilibrio, e dello stare efficacemente in esso. Cioè pensare un assurdo, un fantasma, un idolo baconiano. Coloro che pensano in tal modo, e ciò è molto più grave, non dirigono più il processo politico, perché non lo conoscono; ma si fanno dirigere da un moto incomposto e irrazionale.

Infatti il dato è questo: l'equilibrio, con le istituzioni statali nazionali ed il patrimonio culturale-politico dominante, non è possibile; quindi l'unica possibilità di capire la situazione sta nel possesso delle categorie culturali capaci dell'intelligenza del caos attuale. In realtà in questa nozione è fissata, sia pure in termini soltanto formali, la coscienza attuale della situazione internazionale, che il mondo politico e culturale svolge negli strani, e insignificanti termini, della guerra fredda, della guerra calda, della distensione, della cortina ecc., termini nei quali c'è soltanto la presa di coscienza di certe conseguenze dello stato delle cose, ma non l'intelligenza della sua radice.

Naturalmente qualcuno potrebbe obiettare che in realtà un equilibrio c'è sempre. E sono d'accordo, ma si aprirebbe soltanto una questione di terminologia. Quando infatti diciamo equilibrio in sede politica alludiamo a significati concretamente fissati nel termine dal corso storico. Cioè la realtà e la nozione di ragion di Stato e di equilibrio di potenza, nella vita del sistema europeo, che fu sino alla prima guerra mondiale il sistema mondiale. Equilibrio che non poté impedire la guerra, ma permise una evoluzione positiva della realtà politica, nella quale poté entrare una componente razionale (i classici ministri della ragion di Stato svolsero un capitolo della storia della ragione, e l'equilibrio di forze che resse la vita del sistema europeo comportò la presenza della ragione).

E qualcun altro griderà: « Dagli all'untore! » perché si parla di ragion di Stato e di equilibrio di forze nel campo della politica internazionale, in luogo di parlare di democrazia; e traverso questa, della direzione degli interessi popolari, e della libera dialettica della verità, nel processo della politica. Tuttavia questi valori entrano nella politica estera soltanto come cose « interpretate »

dai reggitori politici, anche in regime di democrazia. L'elettorato sta, nei confronti delle esecuzioni politiche, in un rapporto di inter-azione, cioè con reazioni proprie di fronte ad impostazioni che non sono sue. ma sono elaborazioni di cultura politica che si sono potute tradurre nella linea politica dei partiti. E vota queste linee, nella misura in cui le capisce, misura evidentemente limitata; oppure, più generalmente, vota quel certo finalismo che ha preso corpo nei partiti. Quindi esercita un certo controllo nella composizione dell'equilibrio dei vari finalismi politici presenti in una società. Ma la politica estera esclude questi finalismi, perché è definita in un campo di forze che piega alla sua logica gli stessi Stati, i quali non stanno nella politica internazionale secondo libertà, cioè con la facoltà di fare quello che vogliono, ma secondo necessità. È ancora vera la massima del duca di Rohan: « I principi comandano i popoli, e l'interesse comanda i principi ». Il principe, in alcuni Stati del mondo, è divenuto democratico; cioè il potere politico dipende da elezioni interne; ma la politica internazionale non è mutata. Non esiste nessun organo democratico, cioè eletto seriamente, che faccia pesare degli interessi popolari nel regolamento degli affari internazionali. Esiste l'ONU, e la fungaia delle organizzazioni internazionali dove gli esperti fanno il bello e il brutto tempo. In queste condizioni parlare di politica estera democratica è parlare di favole.

Ma c'è un'altra conseguenza più grave, sempre rispetto alla politica interna, cioè all'area politica dove ha potuto prendere un certo corpo la democrazia. Poiché valgono queste condizioni nella politica internazionale, vale ancora la concezione di von Ranke, cioè la dipendenza della politica interna dalla dinamica dell'equilibrio internazionale.

« L'interesse comanda i principi » cioè la politica internazionale piega alla sua logica la vita e l'azione degli Stati. E nell'area europea, dove esiste, col sistema degli Stati nazionali, soltanto l'alternativa anarchia-dipendenza, esistono soltanto alternative di Stato subordinato o Stato paranoico, cioè Stato che, nel tentativo di sottrarsi alla realtà e al calcolo dell'equilibrio internazionale, muta per necessità la ragion di Stato in elementare volontà di potenza. Lo Stato paranoico lo conosciamo bene: è, nella sua incarnazione coerente, lo stato hitleriano. Stato subordinato significa Stato che regge su un equilibrio di forze che ha il suo baricentro fuori dall'area nazionale. Può anche conservare, questo tipo di Stato, se le spinte internazionali sono adatte, una democrazia formalistica; ma la democrazia nella sua realtà, cioè nell'esistenza d'un certo condizionamento popolare delle esecuzioni politiche e di una certa dialettica della verità, si riduce ad una mera finzione.

E questa stessa finzione sta in piedi non per se stessa; ma sinché il sistema internazionale la tiene in piedi.

A queste misure è legato il contributo che una cultura federalista può dare, con l'intelligenza della politica internazionale, alla intelligenza della dinamica della politica interna nell'Europa continentale.

3) Poiché questa letteratura conteneva, nel suo farsi, una condizione di fondo per intendere la realtà della situazione politica, nel suo corpo si è prodotta una revisione coerente degli schemi d'azione tradizionali. Questi sono ancora, con un certo numero di varianti, quelli liberali e quelli socialisti (salvo che nello Stato subordinato e in quello paranoico, dove la realtà politica comporta schemi più elementari di azione e di coscienza). Non è possibile dare, in un breve articolo, un rendiconto completo di questa letteratura; ma anche qui si può darne, sinteticamente, la ragione: secondo lo svolgimento del mercato nel quadro politico, secondo lo svolgimento dello Stato, secondo lo svolgimento di una azione per la pace dell'area democratica della politica.

Secondo lo svolgimento del mercato nel quadro politico, Robbins ha revisionato gli schemi d'azione liberale: criticando il fondo ancora utopistico, rispetto al mercato internazionale, del cobdenismo (ma questo fondo utopistico, si può aggiungere, aveva una giustificazione reale: esisteva quella Inghilterra che Halevy chiamò una repubblica mercantile internazionale, cioè un potere politico proprio in grado di fare, embrionalmente, la pianificazione liberale internazionale), egli trovò che il mercato della concezione classica, per realizzare logicamente la sua finalità dell'ottimo sociale, esige un potere politico reale a livello internazionale che possa realizzare la pianificazione internazionale. Concezione nella quale si coglie la verità di quelle mezze verità che pronunziano i liberali e i socialisti spregiudicati quando professano la teoria dei due settori, il privato ed il pubblico.

Secondo lo svolgimento dello Stato, Spinelli ha respinto due miti che reggono l'intelligenza dello Stato, il mito illuministico dell'uomo fondamentalmente buono (l'ipotesi irrazionale che regge l'equazione, arbitraria, di Rousseau, di volontà buona e volontà generale) ed il mito romantico delle masse (classi, popolo o altro) in cui misticamente dovrebbe albergare una missione universale, mostrando come lo Stato nazionale, nell'Europa continentale, in luogo di poggiare sul socialismo o sulla democrazia, poggia in realtà sul sezionalismo. Cioè sulla disgregazione della società, nella quale lo Stato degenera da organizzazione politica al servizio dei bisogni umani in organizzazione politica al servizio degli interessi sezionali, rendendo puramente formalistico il processo del pensiero liberale e socialista in un campo reale che si svolge di fatto su altri schemi.

Secondo lo svolgimento di una azione per la pace dell'area democratica della politica, B. Wootton ha sottoposto a revisione critica i concetti che presiedono all'azione dell'unico strumento elaborato sinora dalla democrazia (nel senso effettivo, dunque non lo Stato ma appunto l'azione dell'area politica dove funziona un certo condizionamento popolare nel sistema internazionale): l'internazionale socialista, condizionandola a questa alternativa: o lottare per la Federazione, o restare impotente. Che poi l'Internazionale sia rimasta in realtà impotente è un fatto, e ciò si deve ai fattori politici non messi in luce dalla Wootton, forse per un residuo delle concezioni democratiche volgari, che assegnano agli strumenti d'azione, alle istituzioni ecc. la rosa completa delle finalità generalmente emergenti nel giudizio politico, e non soltanto quelle che sono realmente compossibili ad ogni tipo di strumento o di istituto.

4) Le cose più importanti si possono dire soltanto con una certa coscienza di quanto esposto nei punti 1, 2 e 3. L'esposizione è stata per necessità costretta, riducendosi ad un articolo, ad una terminologia astratta; e alla semplice presentazione di certe conclusioni in termini astratti. Ma il lettore intelligente può riversare in queste conclusioni il suo patrimonio politico-culturale reale, e misurarlo rispetto agli schemi correnti e agli schemi che si producono in una cultura federalista. Se farà questa esperienza (e questa non è astratta: richiede, per così dire alla svelta in termini kantiani, il riempimento di tali conclusioni, usate come categorie, con i dati dell'esperienza, la produzione del giudizio insomma) potrà rendersi conto seriamente di ciò che segue. Le acquisizioni di uno stato di coscienza e di indagine federalista sono, per alcuni Stati, soltanto verità culturali. Cioè elaborazioni dottrinarie nel corpo storico della esperienza non dello svolgimento reale della politica, ma della cultura. Dovrebbero già entrare nella politica estera di questi Stati, perché sono le condizioni dell'intelligenza di dati importanti (quelli europei) del processo; ma di fatto vi entrano poco, e spiegano la mancanza di una feconda politica estera dell'Inghilterra, e anche degli USA, proprio perché non sono ancora criteri di intelligenza della politica interna, nella quale gli schemi classici funzionano ancora abbastanza bene non essendo queste società vittime della disgregazione sezionale. Vi entrerebbero maggiormente, in presenza di una seria iniziativa europea per una Federazione, che realizzerebbe, già nel suo porsi come linea politica prima che come realtà istituzionale, l'unico significato possibile attuale dei conati di terza forza e di autonomia eu-

ropea, perché farebbe entrare nella dinamica dell'equilibrio internazionale una nuova componente.

Ma queste acquisizioni sono, per l'Europa continentale, la verità politica, cioè l'insieme dei canoni per capire la situazione, quindi l'unico mezzo per agire bene, per controllare il processo anziché farsene controllare. Contro questa verità si spuntano tutte le altre verità politiche emergenti o tradizionali, che divengono, al suo confronto, semplici verità parziali, cioè criteri d'azione parziale, capaci d'azione positiva soltanto nella misura in cui riescono a collegarsi, conoscendola, con la diagnosi della situazione generale.

Naturalmente questo non vuol dire che avremo la Federazione europea. In assoluto, e quindi formalmente, vuol dire soltanto che in questo stato di coscienza e di indagine è possibile conoscere la evoluzione della situazione, sia che essa debba essere positiva, sia che essa debba essere di nuovo, come nel primo dopoguerra, negativa. Che altri stati di coscienza, cioè, nel fatto, quelli tradizionali, né conoscono il processo, né lo dirigeranno. Perché si trovano ad essere senza pensiero rispetto alla realtà della situazione.

Tutto ciò non comporta che per essere federalisti occorra la conoscenza di questa letteratura. Il federalismo è un valore di azione: come in Inghilterra un uomo qualunque è cittadino perché ama le istituzioni del suo paese, e non perché ha una conoscenza culturale dei valori che si sono incarnati in quelle istituzioni, così si può essere federalisti per amore dell'Europa. Anzi, si è federalisti solo per amore dell'Europa, quali siano le consapevolezze politico-culturali che la propria esperienza, e l'esperienza dell'azione, permettono di raggiungere. Si tratta di una condizione assai vicina a quella del patriottismo. E la patria è la realtà di un appello che parla ad una collettività con molte voci: della cultura, delle tradizioni, degli affetti, degli interessi ecc. appello nel quale queste voci non decadono a retorica, staccando il simbolo, il mito, dalla verità, quando poggia su una organizzazione politica capace di servire gli interessi fondamentali politico-sociali degli uomini che la compongono. Dire che oggi gli italiani; ma anche i francesi, i tedeschi, sono senza patria è semplicemente dare un giudizio di realtà. E fu una esperienza anche sentimentale per ogni antifascista che nel corso della seconda guerra mondiale dovette augurarsi la sconfitta del proprio paese, vivendo una tragica lacerazione della propria coscienza reale. Si può dire che il proprio paese era mistificato, ma soltanto il lassismo morale, la mancanza di coraggio potrebbero negare che l'Italia fascista fosse il paese reale. Nessun sofisma può distruggere questo fatto reale e dolente: l'Italia fu fascista, come la Francia fu anche petainista. Non solo, le alternative etico-politiche nelle quali maturò la resistenza al fascismo non furono frutto della coscienza nazionale, ma d'una coscienza ben più vasta. In termini nazionali avrebbero ragione i fascisti di dirci che abbiamo tradito, di ricordarci: « wright or wrong, my country ». Non c'è nulla di più falso, moralmente, del dire, nell'occasione del decennio che: « siamo tutti figli d'una stessa madre », l'Italia. Eppure soltanto questo fu il perno che permise l'unità della celebrazione, ridotta a pura manifestazione governativa.

Perché sono proprio queste « madri » che hanno rifatto le cose; e ci hanno ridato la Francia dell'opportunismo della Terza repubblica, e ci hanno ridato l'Italia del governo, non del popolo, ricostruendo le incubatrici delle antiche tare nelle quali veramente non stanno delle patrie, ma delle comunità nazionali prive di unità, dotate d'una coscienza nazionale si e no buona per tirare avanti, incapace di reggere il compito della libertà e della giustizia moderne, matrici di guerra civile nei momenti in cui si giunge alla resa dei conti.

5) Qualcuno verrà a dirmi che non è possibile avere gli Stati Uniti d'Europa. Mi ricorderà il « reale », e crederà di aver dato un giudizio politico. Ma avrà detto soltanto che oggi ci sono gli Stati nazionali, e non ci sono gli Stati Uniti d'Europa: nulla di più. Cioè che gli incentivi normali di coscienza e d'azione stanno dalla parte nazionale; che il giudizio politico normale (conservatore), in quanto giudizio che tende all'amministrazione degli equilibrii politici già dati — e non giudizio (come quello novatore) che tende alla modificazione degli equilibri politici per acquisire la possibilità di soluzioni nuove — non contiene la possibilità federalista. Per il resto, nulla. Assolutamente parlando, il futuro è della coscienza morale, salvo per chi ha fatto del marxismo un insieme di formulette dogmatiche presiedute dall'interprete (il potere politico) autorizzato. Politicamente parlando, siamo in una fase di crisi profonda dell'ordine internazionale, e dell'ordine interno negli Stati continentali europei dove vive una democrazia formalistica incapace di produrre, nel quadro istituzionale nazionale, l'unità del popolo, cioè il fondamento degli Stati. Viviamo dunque un tempo nel quale è possibile modificare radicalmente gli equilibri politici; e vale un discorso come quello fatto, per cui non è utopistico lottare per la Federazione, è utopistico lottare per la libertà e la giustizia nel quadro dello Stato nazionale.

Certo la lotta federalista non è facile. Poiché essa è portatrice d'una soluzione nuova, regge su un giudizio cui non basta l'amministrazione degli equilibrii esistenti, ma cui necessita la formazione di equilibri nuovi; e ciò richiede una forte iniziativa ed esperienza personale. Il pieno attuale, quel pieno che riempie

i giudizi politici correnti, è per forza di cose il nazionale, non l'europeo. Il giudizio europeo postula una lotta nella quale si deve agire in politica internazionale senza pensare — per ciò che riguarda l'Europa — in termini di politica estera ma di costruzione federalista; nella quale si deve agire in politica interna piegando, senza distruggerla, la verità democratica, cioè la dialettica delle parti, ad una azione unitaria, allo sbocco popolare. Perché l'obiettivo della lotta è uno Stato, non semplicemente un corso della politica negli Stati attuali.

Qualcosa di questo genere visse nella Resistenza europea: che si inserì nella lotta internazionale, ma con un proprio obbiettivo rivoluzionario; agì nella politica interna mantenendo le parti, ma piegandole alla disciplina unitaria dell'obbiettivo fondamentale. Al punto che la pretesa di mettere avanti alle ragioni dell'obbiettivo le ragioni della propria parte non avrebbe avuto altro senso che di collaborazione al fascismo.

Il possibile e il non possibile sono dunque dei non sensi, perché il futuro non è posseduto nel presente. Il senso della lotta federalista sta nel fatto che indica un problema, e propone un giudizio politico. Problema e giudizio nei quali oggi sta la sorte della libertà. Non si tratta certo di dire « oggi il federalismo è debole » perché varrebbe piuttosto il contrario, e cioè il federalismo è forte e debole è la coscienza della classe politica. Ma nemmeno questo conta: il vero problema è realizzare la forza del federalismo nei sei paesi che posseggono una alternativa federalista: forza che ha virtualmente dimensioni totali, le dimensioni dello stesso appello della patria perduta da ricuperare, e alla quale quindi non soltanto i politici, gli organizzatori, possono contribuire, ma assieme ad essi gli uomini della cultura, della religione, della poesia che con tutto il popolo compongono l'anima delle comunità nazionali.

Mario Albertini

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%).