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

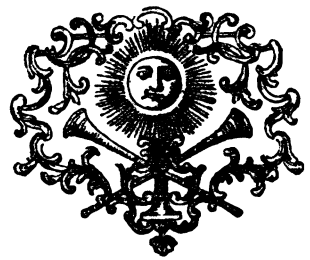
ANNO XXIII, NUMERO 3-4, DICEMBRE 1981

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

La pace come obiettivo supremo della lotta politica pag. 129

LUCIO LEVI, *Il nazionalismo* . . . . . » 134

I FATTI E LE IDEE

Luigi Einaudi e il problema della difesa europea (m.a.) » 149

Reagan gioca a carte scoperte (m.a.) . . . . » 152

Rossi e Colorni a Ventotene (E. Brugnatelli) . . » 154

I PROBLEMI DELL'AZIONE

Lettera n. 6 del Club del Coccodrillo ai membri del Parlamento europeo (A. Spinelli e F. Ippolito) . » 158

La crisi dell'integrazione europea e il problema delle istituzioni . . . . . » 167

Discorso pronunziato da A. Banfi a conclusione della Marcia per la pace promossa dal MFE . . . » 171

I DOCUMENTI

La difesa dell'Europa (R. Close) . . . . . » 175

La standardizzazione degli armamenti in Europa (E. Klepsch) . . . . . » 188

La situazione della Comunità e la difesa europea (G. Martinet) . . . . . » 193

Un problema aperto: la difesa europea (F. Ippolito) » 194

Risoluzione approvata dal Convegno su « Il ruolo internazionale della Comunità europea ed i problemi della difesa dell'Europa » . . . . . » 197

Indice dell'anno XXIII (1981) . . . . . » 203

La pace come obiettivo supremo della lotta politica

1. - L'evoluzione delle armi nucleari è giunta ad un punto nel quale provoca fatti politici moralmente inaccettabili. Con la duplice e drammatica decisione del governo americano di installare in Europa i missili Pershing e Cruise e di costruire la bomba N, che comporta l'impiego di mezzi nucleari per contrastare mezzi convenzionali come i carri armati, gli USA hanno varcato la soglia della separazione tra guerra nucleare e guerra convenzionale. Se gli europei accettassero questa scelta americana, che mette in causa anche la politica dell'Unione Sovietica perché dipende dal tentativo delle due grandi potenze di controllare il mondo con i loro mezzi militari, l'idea di una guerra nucleare limitata al teatro europeo diventerebbe una ipotesi operativa della politica mondiale e quindi un rischio reale. E bisogna tener presente che i rischi di questo genere continueranno a riprodursi, in Europa e altrove, se non si toglie di mezzo la causa che li produce.

Da sempre gli uomini hanno difeso la loro indipendenza, e hanno garantito la loro sicurezza, con le armi. Ma diversamente dalle armi del passato, le armi nucleari, e a maggior ragione le armi che lo sviluppo incessante della tecnologia renderà possibili nel prossimo futuro, non hanno alcun rapporto con i problemi della difesa e della sicurezza perché implicano la distruzione del genere umano o, quanto meno, delle basi della civiltà, e quindi l'autodistruzione fisica o politico-sociale di tutti i belligeranti. Nonostante ciò tutti i governi continuano a progettare la politica estera sulla base dell'impiego delle massime forze distruttive che ciascuno può realizzare, come se tra le armi di oggi e quelle di ieri non ci fosse una differenza abissale. In questo modo i governi e le leggi stanno per diventare la massima espressione dell'assurdo e della follia.

Questa situazione è assolutamente inaccettabile, non solo per il rischio che comporta, ma anche perché è in contraddizione con il fondamento stesso di ogni vita morale. È venuto il momento di capire che le armi nucleari mettono in evidenza il processo di degenerazione degli Stati, che si stanno trasformando da organizzazioni per la difesa della vita in organizzazioni che creano deliberatamente, o subiscono passivamente, il rischio della distruzione del genere umano. Se si accetta come dato permanente della vita politica questa degenerazione degli Stati la caduta nella barbarie è inevitabile. Non avrebbero infatti più senso, né credibilità alcuna, l'educazione, il sentimento della solidarietà sociale e ogni valore civico e culturale.

2. - Per eliminare il rischio della guerra nucleare non basta la distruzione delle armi nucleari già esistenti, ma occorre anche che divenga certa la possibilità di impedire a qualunque paese di prendere, in qualunque circostanza, la decisione di fabbricare armi di questo tipo. È un problema di potere che ha una sola soluzione: la democrazia internazionale, cioè lo Stato internazionale fondato sulla volontà di tutti i paesi e di tutti gli uomini, e quindi capace di garantire la sicurezza e gli interessi di ogni paese e di ogni uomo.

Non esiste altra soluzione perché la capacità tecnica di fabbricare queste armi esiste e non può essere eliminata; mentre si può con potere mondiale democratico che trasferisca dal livello nazionale a quello mondiale il monopolio del controllo legale della forza fisica, rendere illegale la guerra, provvedere alla sicurezza di tutti i paesi, controllare la produzione di ogni arma e impedire di diritto e di fatto la fabbricazione di tutte le armi che oltrepassino una soglia definita di pericolosità. Non è un'utopia questo potere, ma è un'utopia l'idea della sopravvivenza del genere umano se non si impedisce ad ogni nazione l'uso delle armi che potrebbero distruggerlo e se, in mancanza di un governo mondiale, le armi restassero il solo mezzo con il quale gli Stati possono garantire la loro sicurezza.

Si tratta dunque di risolvere, con la democrazia internazionale, il problema del controllo degli aspetti militari della tecnologia nucleare e di ogni tecnologia del futuro di pari o maggiore pericolosità. Ogni altra soluzione è un mito. Non c'è nessun potere che possa fermare lo sviluppo tecnologico e quindi la capacità materiale di fabbricare armi nucleari. Nessun uomo di buona volontà, d'altra parte, dovrebbe proporsi uno scopo di questo genere che equivarrebbe a lasciare il Terzo mondo nello stato attuale di povertà e ad impedire ogni progresso degli aspetti materiali della condizione umana.

3. - L'unificazione delle tribù nella città-Stato ha fatto cessare le guerre fra le tribù e creato la solidarietà cittadina. L'unificazione delle città-Stato nelle nazioni ha fatto cessare le guerre fra le città e creato la solidarietà nazionale. L'unificazione delle nazioni in una federazione mondiale farebbe cessare le guerre fra le nazioni, realizzerebbe la pace perpetua e creerebbe la solidarietà mondiale fra tutti gli uomini. I tempi sono maturi. Sulla base dell'evoluzione moderna del modo di produrre tutti i popoli della terra sono ormai costituiti in nazioni, e ovunque le nazioni cercano di raggrupparsi per assicurare il loro sviluppo economico e garantire la loro sicurezza. In Europa occidentale questo processo è già giunto ad un punto nel quale, per la prima volta nella storia, i cittadini hanno il diritto di voto non solo nell'ambito della loro nazione, ma anche nell'ambito della loro associazione di nazioni: la Comunità. Un solo passo resta ancora da fare per completare in Europa il primo modello storico di democrazia internazionale: il governo europeo, che non richiede affatto, come vorrebbe la concezione arcaica della sovranità ancora prevalente, il sacrificio della indipendenza effettiva dei governi nazionali.

L'Europa non è il mondo. Ma il sistema col quale si può governare l'Europa è lo stesso col quale si potrà governare il mondo e nulla impedisce di battersi sin da ora per estendere a tutto il mondo il sistema di governo della democrazia internazionale. Questo traguardo può essere lontano, ma bisogna tener presente che come con la lotta per l'unificazione europea si sono ottenute le prime forme di politica europea e la fine della rivalità militare fra i vecchi Stati nazionali dell'Europa occidentale, allo stesso modo con la lotta per il governo mondiale si potranno ottenere le prime forme di politica mondiale e l'attenuazione, se non la fine, della rivalità militare fra tutti gli Stati.

Solo con questo orientamento si può superare la crisi dello Stato, che dipende dall'arresto del suo sviluppo, portando a compimento il suo carattere razionale. Si tratta di fare della statualità una forma universale articolata dal livello del quartiere e del comune, come sfera della solidarietà, a quello della nazione, come sfera dell'integrazione sociale, a quello mondiale, come sfera della unità materiale e razionale di tutti gli uomini, cioè come vera comunità politica internazionale per la pace di tutti i popoli, la realizzazione della loro eguaglianza, e il controllo universale delle risorse e del territorio.

4. - L'umanità non ha ancora saputo reagire di fronte alla minaccia della sua autodistruzione. Ripetutamente alcuni fra i maggiori uomini di scienza e di religione hanno intrapreso campagne contro le armi nucleari, ma nonostante il loro solenne ammonimento

la corsa a queste armi e al loro perfezionamento non è stata né fermata né rallentata; e la protesta non ha mai assunto il carattere di una forza in crescita. Sino ad ora, chi si è battuto per il disarmo nucleare non è riuscito a influenzare il potere e chi si è battuto per il potere è rimasto prigioniero dell'equilibrio del terrore.

Non resta dunque che una via: partecipare al processo del potere, perché altrimenti non si ottengono risultati concreti, ma con l'obiettivo ultimo della democrazia internazionale, per superare la situazione nella quale le armi sono ancora una necessità. Si tratta pertanto di scegliere ogni volta il male minore e solo il male minore compatibile con il progresso verso l'obiettivo ultimo della democrazia internazionale, come premessa indispensabile per il disarmo universale.

5. - La lotta per la pace riguarda tutti gli uomini della terra. Come europei, cioè come uomini il cui territorio è già, nei piani delle grandi potenze, il teatro di una guerra nucleare, e che si trovano pertanto, nel quadro attuale del sistema politico, di fronte all'assenza di alternativa tra la necessità di accettare l'autodistruzione se vogliono difendersi, o di rinunciare alla difesa se vogliamo evitare l'autodistruzione, ci compete il compito seguente. Dobbiamo tener presente che la sicurezza senza armi richiede la federazione mondiale. Ma dobbiamo anche tener presente che una difesa tradizionale, cioè basata sull'equilibrio delle forze militari, non fa avanzare il mondo verso la pace. Dobbiamo dunque percorrere una via nuova: una difesa che si collochi al di là della guerra.

Si tratta di ridurre al minimo, se non a zero, i mezzi della guerra convenzionale, di predisporre la difesa popolare del territorio in funzione della resistenza nei confronti di un eventuale invasore con la disobbedienza civile e il sabotaggio, di sottoporre al potere democratico europeo creato con il voto europeo la forza di dissuasione nucleare franco-inglese e di non distruggerla fino a che non vengano distrutti gli stocks nucleari americano e sovietico. In questo modo, la Comunità europea, priva di forze convenzionali, non potrebbe né fare una guerra offensiva, né accettare una guerra convenzionale, ma risulterebbe praticamente inattaccabile grazie alla sua dissuasione nucleare e alla sua dissuasione popolare e potrebbe usare la sua influenza internazionale al fine ultimo del disarmo universale e al fine transitorio dello scioglimento dei blocchi militari e della conseguente riduzione degli armamenti, anche per destinare le risorse così risparmiate allo sviluppo del Terzo mondo.

Per prepararsi ad esercitare questo ruolo, l'Europa deve in ogni caso, sin da ora, fare quanto può per arrestare la corsa attuale

verso il riarmo, con il rifiuto degli euromissili e della bomba N, usando ogni mezzo a sua disposizione per costringere i sovietici a ritirare dal fronte europeo i missili puntati sull'Europa occidentale, e con la lotta per la ripresa del dialogo e della distensione.

Il nazionalismo*

LUCIO LEVI

1. *Definizione.*

Nel suo significato più generale il termine nazionalismo designa l'ideologia nazionale, l'ideologia di una formazione politica determinata, lo Stato nazionale, la quale si sovrappone alle ideologie dei partiti e tende ad assorbirle. Lo Stato nazionale genera il nazionalismo, in quanto le sue strutture di potere burocratiche e accentrate permettono di perseguire il progetto politico della fusione di Stato e nazione, cioè dell'unificazione, nel suo territorio, di lingua, cultura e tradizioni. A partire dalla Rivoluzione francese e soprattutto nel nostro secolo, prima in Europa, poi nel resto del mondo, l'ideologia nazionale ha conosciuto una diffusione così ampia che pretende di offrire il solo criterio di legittimità per la formazione di uno Stato indipendente nel mondo moderno; e, nello stesso tempo, afferma che un mondo ordinato e pacifico si può fondare soltanto su un'organizzazione internazionale di nazioni sovrane.

Ma, accanto a questo significato, ne esiste un altro, più ristretto, che designa una radicalizzazione delle idee di unità e di indipendenza della nazione e si applica a un movimento politico, il movimento nazionalistico, che pretende di essere l'unico fedele interprete del principio nazionale e il difensore esclusivo degli interessi nazionali.

Cominciamo con il prendere in esame il significato più generale. L'esposizione chiarirà il legame che esiste tra questo significato e quello più specifico.

(*) Per gentile concessione della casa editrice UTET pubblichiamo la voce *Nazionalismo,* curata dall'autore per la seconda edizione del *Dizionario di politica,* che apparirà all'inizio del 1982.

2. *Nazionalismo e democrazia.*

L'organismo sul quale si innesta il principio nazionale è quello dello Stato sovrano, che si era formato sulle rovine della società feudale e che aveva definito la propria individualità, affermandosi come potere indipendente nel sistema degli Stati e come potere superiore agli altri centri di potere —in primo luogo la Chiesa — che operavano in seno allo Stato. E occorre sottolineare che, allo inizio, lo Stato sovrano aveva una struttura autoritaria, la sovranità apparteneva infatti al monarca assoluto. Ora, con il principio nazionale, si afferma lo Stato popolare, si afferma, in altri termini, lo Stato che si fonda sulla sovranità popolare. Il movimento nazionale si batte perché venga riconosciuto il diritto di ogni popolo a diventare padrone del proprio destino. In tal modo, esso persegue due finalità, una interna e una internazionale. Sul piano interno esso lotta per dare ai popoli coscienza della loro unità attraverso l'attribuzione degli stessi diritti democratici a tutti gli individui, i quali acquisiscono così la capacità di partecipare alla determinazione della politica dello Stato. Sul piano internazionale, il principio dell'autodeterminazione dei popoli permette di realizzare l'indipendenza nazionale e di fondare in tal modo la politica estera dello Stato sulla volontà del popolo senza interferenze da parte di altri Stati.

Il principio democratico e il principio nazionale si sono, in effetti, affermati contemporaneamente in Europa durante la Rivoluzione francese, ma vanno distinte le rispettive finalità. Mentre il valore che persegue il principio democratico è l'uguaglianza politica, il fine del principio nazionale è mettere lo Stato nelle mani del popolo.

Il principio della sovranità popolare fu teorizzato da Rousseau, il quale sostituì all'idea che lo Stato costituisce un dominio personale del principe l'idea che lo Stato appartiene al popolo, definito come un insieme di cittadini e non di sudditi. In questo modo egli voleva contestare la personificazione dello Stato con le figure del re e dell'aristocrazia. La sovranità popolare divenne poi il principio ispiratore della Rivoluzione francese. Robespierre afferma infatti a questo proposito: « Negli Stati aristocratici la parola *patria* non ha un senso che per le famiglie patrizie, cioè per coloro che si sono impadroniti della sovranità. Soltanto in democrazia lo Stato è veramente la *patria* di tutti gli individui che lo compongono e può contare su tanti difensori interessati alla sua causa quanti sono i suoi cittadini ». Così la nazione divenne la formula politica attraverso la quale in un primo tempo la borghesia, successivamente le classi medie e infine tutto il popolo

identificarono l'affermazione dei loro diritti e il progresso delle condizioni materiali contro i privilegi e il dominio arbitrario dei monarchi, dell'aristocrazia e del clero.

L'affermazione del principio nazionale rappresenta dunque una tappa fondamentale nella storia della formazione dello Stato moderno, quella forma di organizzazione politica che sostituisce la razionalità burocratica e il controllo democratico del potere politico ai comportamenti di dipendenza personale, caratteristici dell'età feudale. E si può sostenere anche che l'affermazione del principio nazionale, nella misura in cui costituiva la formula che consentiva di raggiungere, sia pure in modo parziale, l'obiettivo della sovranità popolare, coincideva nell'Ottocento in Europa con la linea evolutiva di fondo del progresso storico. La stessa valutazione va applicata ai paesi in via di sviluppo, che dopo la seconda guerra mondiale si sono liberati dal dominio delle potenze coloniali.

3. *L'ideologia nazionale.*

Tutto ciò non significa però che il nazionalismo sia il prodotto spontaneo del processo storico nell'Europa del XIX secolo. Si tratta di un'ideologia unificatrice, deliberatamente elaborata per garantire la coesione del popolo nello Stato.

La *fraternité* è il grande ideale collettivo della Rivoluzione francese. Su di essa si fonda l'idea di nazione, il riflesso ideologico dell'appartenenza a uno Stato nel quale la classe dirigente vuole imporre a tutti i cittadini l'unità di lingua, di cultura e di tradizioni e quindi tenta di trasferire sul piano statuale i sentimenti di attaccamento che gli uomini hanno sempre avuto verso la propria comunità naturale (per una critica dei criteri più diffusi per definire l'individualità nazionale v. *Nazione* (1)).

Per esempio, lo Stato, per svolgere efficacemente la propria azione su tutto il territorio, ha bisogno di una lingua unica che permetta un collegamento diretto e stabile tra gli individui, le cui relazioni economiche e sociali hanno acquisito dimensioni nazionali, e il governo centrale. Così lo Stato impone l'unità di lingua. Ma questo obiettivo non è mai raggiunto al cento per cento.

(1) Qui si fa riferimento alla voce *Nazione* del *Dizionario di politica,* a cura di N. Bobbio e N. Matteucci, Torino 1976, curata da F. Rossolillo, e pubblicata su « Il Federalista » con il titolo *L'idea di nazione* nel marzo 1975, pp. 35-43. Per la definizione del « tipo ideale » dello Stato nazionale, si veda M. Albertini, *Lo Stato nazionale,* Napoli, 1981, 2ª ed.

Malgrado lo sforzo di nazionalizzazione delle minoranze linguistiche perseguito dai governi nazionali, l'unità di lingua non è mai realizzata. Il che significa che, nel senso proprio della parola, come è stato messo in luce da Mario Albertini, la nazione non esiste. Ma la maggior parte degli uomini è convinta che esista. E, in effetti, lo scopo ultimo dell'operazione politica della fusione di Stato e nazione è proprio quello di sviluppare il sentimento nazionale, di coltivare l'idea che tutti gli abitanti di uno Stato appartengono alla stessa nazione e che la divisione politica tra le nazioni è giusta e naturale e persino sacra.

Ha scritto a questo proposito Popper in *Congetture e confutazioni*: « L'assoluta assurdità del principio dell'autodeterminazione nazionale deve essere palese a chiunque si sforzi anche solo per un momento di criticarlo. Tale principio equivale alla esigenza che ogni Stato sia uno Stato nazionale, che sia limitato ad un confine naturale, e che questo coincida con la naturale dimora di un gruppo etnico, la « nazione », sicché dovrebbe essere il gruppo etnico, la « nazione », a determinare e a proteggere i confini naturali dello Stato. Ma degli Stati nazionali di questo genere non esistono ». Proprio per queste sue caratteristiche, l'idea di nazione ha permesso di giustificare qualsiasi frontiera e di metterle in discussione tutte.

Tuttavia, malgrado questo limite, l'idea di nazione è l'immagine mistificata che permette agli individui di raffigurarsi l'idea dell'appartenenza dello Stato al popolo.

La democrazia è infatti un'ideologia che, nella sua attuazione integrale, configura una società che si regge senza coercizione, o almeno una società che si fonda sull'autocostrizione di tutti nei confronti di tutti. Entrato in crisi il principio di legittimità dinastica, l'ideologia democratica non era da sola sufficiente a garantire l'unità dello Stato contro gli effetti disgregatori dell'antagonismo tra le classi e della lotta di potenza tra gli Stati. L'idea di nazione svolse dunque il ruolo di strumento di integrazione dei cittadini nello Stato democratico.

4. *L'aspetto di struttura del nazionalismo.*

Prendiamo ora in esame le caratteristiche strutturali della nazione. Il principio nazionale cambia profondamente il contenuto politico dello Stato sovrano. L'elezione rappresenta la procedura che permette al popolo di scegliere la propria classe dirigente e l'indirizzo politico del governo. Nella sua forma tipica, così come si è venuto formando nel secolo scorso in Francia e, successivamente, nel resto del continente europeo, lo Stato nazionale ha

una struttura accentrata. La democrazia si esprime pienamente solo sul piano nazionale senza la base dell'autogoverno locale. E anche nei casi in cui sono elettivi, gli enti locali sono subordinati al governo centrale. L'istituzione dei prefetti garantisce che l'amministrazione del territorio sia assoggettata al controllo diretto del governo centrale.

Il modello giacobino della repubblica una e indivisibile poggia esclusivamente su due elementi: il cittadino e la nazione. Esso non riconosce nessuna realtà giuridica e politica intermedia. Nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino si legge: « Il principio di ogni sovranità risiede essenzialmente nella nazione; nessun corpo, nessun individuo può esercitare un'autorità che non emani direttamente da essa ».

In effetti, il centralismo democratico fu lo strumento dal quale i giacobini si attendevano la liberazione dell'individuo dalle vecchie istituzioni politiche ed economiche locali, nelle quali si annidavano i privilegi delle vecchie classi dominanti. Ma le autonomie provinciali in Francia prima del 1789 non corrispondevano soltanto ai privilegi di notabili locali gelosi delle loro prerogative, ma anche a interessi parassitari di lavoratori membri delle corporazioni, che costituivano una sopravvivenza del sistema feudale. Rispetto a questo sistema il centralismo democratico ha rappresentato indubbiamente un progresso e la premessa per ricostruire le autonomie regionali e locali in termini democratici.

In realtà, lo Stato assoluto aveva già attuato in gran parte l'opera di centralizzazione del potere e di sradicamento delle comunità. Lo Stato nazionale la porta a compimento, abbattendo tutte le barriere dalle quali era frammentata l'attività economica e politica ed eliminando i vecchi lealismi feudali che ostacolavano l'attuazione dell'unità nazionale.

Nello stesso tempo, la politica di accentramento burocratico-militare fu necessaria anche per ragioni di carattere internazionale, per fronteggiare cioè in modo efficace le potenziali aggressioni degli Stati confinanti nell'atmosfera tradizionalmente carica di tensioni del continente europeo. Di conseguenza, lo Stato continentale aveva bisogno di una integrazione dei cittadini nello Stato, tanto serrata quanto accentrato era il potere, in modo da sottoporre al controllo diretto del governo centrale gran parte delle risorse materiali e ideali del paese. Per realizzare questo obiettivo, lo Stato nazionale si servì di istituzioni appropriate: oltre alla tutela del prefetto sugli enti locali, cui abbiamo fatto cenno e il sistema amministrativo uniforme su tutto il territorio dello Stato, la scuola di Stato, come strumento della formazione

nazionalistica dei giovani, e la coscrizione militare obbligatoria, la quale, immettendo la popolazione nel sistema difensivo-militare dello Stato, tende a sopprimere la distinzione tra soldati e civili, a trasformare i cittadini in fedeli servitori dello Stato e a far prevalere il potere militare su quello civile.

Queste istituzioni sono altrettanti strumenti che permettono di giungere a una rapida mobilitazione in caso di guerra e a una efficace repressione dei movimenti di opposizione, i quali, dividendo la società, ne indeboliscono la capacità difensiva. Esse sono sconosciute e comunque non hanno mai messo profonde radici negli Stati di tipo insulare, come la Gran Bretagna, i quali, non avendo frontiere territoriali in comune con altri Stati, nell'epoca del sistema europeo erano influenzati in misura minore degli Stati continentali dalle esigenze di sicurezza, hanno sviluppato strutture politiche decentrate e hanno lasciato, di conseguenza, maggior spazio ai fattori che alimentano il libero sviluppo della società.

5. *La base storico-sociale del nazionalismo.*

Resta ancora da prendere in esame la base storico-sociale del nazionalismo. Le trasformazioni storiche che stanno alla base della formazione dello Stato nazionale e dell'ideologia nazionale sono comprensibili solo nel contesto di quella grande svolta nell'evoluzione del modo di produrre, determinata dalla rivoluzione industriale. Essa determina l'estensione delle relazioni di produzione e di scambio e di tutti gli altri aspetti della vita sociale direttamente o indirettamente collegate a queste relazioni fino alla formazione di un mercato e di una società di dimensioni nazionali. In altri termini, la rivoluzione industriale spezza le piccole unità produttive agricolo-artigianali e le anguste comunità quasi naturali e tradizionali, che costituivano l'orizzonte di vita della grandissima maggioranza della popolazione e dilata enormemente il contesto economico-sociale al quale appartiene l'individuo. Di conseguenza, un numero crescente di comportamenti si collegò allo Stato, perché gli individui esigevano l'intervento di quest'ultimo per garantire lo svolgimento ordinato delle relazioni sociali sul piano nazionale. È evidente che lo sbocco di questi processi storici è l'ingresso attivo dei popoli sulla scena della vita politica e l'apertura di un nuovo corso politico, che avrebbe, a lungo termine, portato le grandi masse popolari alla direzione dello Stato.

6. *Indipendenza nazionale e uguaglianza tra le nazioni.*

Nell'ideologia nazionale c'è un principio che si è rivelato completamente infondato: che l'indipendenza delle nazioni coincida

con la loro uguaglianza. Questa affermazione non tiene conto del fatto che l'attuazione del principio dell'autodeterminazione nazionale in un mondo nel quale l'esercizio della sovranità nazionale non conosce limiti, a causa della mancanza di una legge superiore agli Stati, comporta l'uso della forza, o la minaccia di ricorrervi come mezzo per risolvere i conflitti tra gli Stati. Gli Stati vivono dunque in una situazione di guerra sempre potenziale e la difesa dell'indipendenza nazionale esige l'uso della forza.

La politica estera dei governi è decisa dalla ragion di Stato, cioè dal calcolo dei rapporti di forza tra gli Stati. E l'indipendenza riflette e non corregge la disuguaglianza tra le nazioni. Il grado di indipendenza di ciascuno Stato è determinato dai rapporti di forza, che si stabiliscono nel sistema politico internazionale. La ineguale distribuzione del potere politico nel mondo determina una gerarchia tra gli Stati, creando rapporti egemonici e imperialistici degli Stati più forti nei confronti di quelli più deboli.

Ora, l'uguaglianza è un valore che può essere garantito solo nell'ambito della legge. Infatti solo la legge può assicurare una forma di coesistenza nella quale tutti gli uomini possono essere liberi e uguali. Allo stesso modo, lo Stato federale dispone degli strumenti politici e giuridici per risolvere i conflitti internazionali e per assicurare una coesistenza pacifica tra gli Stati in un sistema nel quale ciascun governo è nello stesso tempo indipendente e coordinato con gli altri. L'indipendenza degli Stati è garantita dai tribunali, i quali, grazie al giudizio di costituzionalità delle leggi, assicurano il primato della costituzione su tutti i poteri e quindi il predominio del diritto sulla forza.

7. *Nazione e nazionalismo.*

Esiste dunque una contraddizione insuperabile tra la fedeltà alla nazione, l'ideologia che giustifica la divisione del genere umano in base al principio secondo il quale in ogni gruppo nazionale si possono individuare caratteristiche essenziali, che lo distinguono dal resto dell'umanità, e i valori universali della religione cristiana e delle ideologie liberale, democratica, socialista e comunista. La base fondamentale della religione cristiana è nell'affermazione della fratellanza di tutta l'umanità. D'altra parte, i grandi movimenti rivoluzionari, che nel secolo scorso hanno affermato nuovi modelli di convivenza politica, basati sui princìpi della libertà, della democrazia, della nazione, del socialismo, del comunismo, sono stati caratterizzati fin dalle origini da una forte componente internazionalistica. È infatti contraddittorio con i valori universali che stanno alla base di questi modelli pensarli come

limitati entro i confini nazionali. La loro realizzazione sul piano nazionale fu sempre intesa come una tappa della loro affermazione sul piano europeo e mondiale. E bisogna ricordare che, anche per i fondatori del movimento nazionale, nazione e umanità non sono termini contraddittori, ma complementari. Per Mazzini, ad esempio, l'organizzazione dell'Europa e del mondo in Stati nazionali doveva essere il veicolo per realizzare la solidarietà tra gli uomini e la fratellanza tra i popoli.

La realtà che si rivelò progressivamente, a mano a mano che il principio nazionale si affermò, dopo la Rivoluzione francese, nel resto dell'Europa, fu che gli Stati nazionali, come le monarchie, non riuscivano a trovare un'armonia spontanea. Dietro la « nazione sovrana » continuava a operare la ragion di Stato con le vecchie esigenze di sicurezza e di potenza. La storia ha messo in luce sempre più chiaramente che l'organizzazione dell'Europa in Stati nazionali era incompatibile con la solidarietà internazionale tra i popoli. Questa contraddizione, che cominciò a manifestarsi già durante la Rivoluzione francese con la decisione di ricorrere alla guerra per « esportare » la libertà, non scomparirà mai dalla storia europea, perché le relazioni internazionali, malgrado la trasformazione in senso democratico e nazionale dello Stato assoluto, hanno conservato il loro carattere tendenzialmente violento. Il fatto è che i diritti dell'uomo e del cittadino, affermati sul piano nazionale, sono negati sul piano internazionale.

Per denunciare il carattere intollerante dell'idea di nazione nella pratica della politica giacobina, l'abate Barruel in un testo del 1798 (*Mémoires pour servir à l'histoire du jacobinisme*) usa la parola nazionalismo. È questa la prima volta che si segnala l'uso di tale termine. « Il nazionalismo », scrive l'abate Barruel, « prese il posto dell'amore generale... Allora fu permesso di disprezzare gli stranieri, di ingannarli e di offenderli. Questa virtù fu chiamata patriottismo ».

La distinzione tra sentimento nazionale, inteso come attaccamento alla propria patria, che coesiste con l'amore degli altri individui per la propria nazione, e non è in contrasto con la fratellanza e con la solidarietà tra le nazioni, e nazionalismo, inteso, da una parte, come egoismo nazionale e, d'altra parte, come odio verso le altre nazioni e come aggressività e bellicosità nei loro confronti, non ha nessun fondamento. È ben noto infatti che la qualifica di « nazionalismo buono » viene di solito riservata alla propria nazione, mentre quella di « nazionalismo cattivo » è impiegata in riferimento alle altre nazioni.

Il fatto è che, una volta costituitasi in Stato, una nazione deve armarsi per sopravvivere in un mondo di Stati armati e

quindi entra in un rapporto di forza con le altre nazioni. Di conseguenza, la sua politica deve obbedire alla ragion di Stato, la quale decide quali sono i mezzi per garantire la sicurezza nazionale in base alla valutazione dei rapporti di potere internazionali. In definitiva, una volta che si sia accertato che la sicurezza costituisce lo scopo supremo di ogni Stato (al quale ogni altra finalità deve essere subordinata), si può affermare che la decisione concreta di ricorrere o meno alla forza è un fatto che, in ultima analisi, trascende la volontà dei singoli governi, perché dipende dalla situazione dei rapporti di potere tra gli Stati in seno al sistema politico internazionale.

Il nazionalismo non rappresenta dunque la degenerazione del principio nazionale, ma la sua conseguenza necessaria.

8. *Cenni sull'evoluzione storica del nazionalismo.*

Definiti gli aspetti tipici del nazionalismo, resta da considerarne le principali tappe evolutive. Nella sua prima fase di sviluppo, che inizia, come abbiamo visto, con la Rivoluzione francese, il movimento nazionale lasciò ancora spazio al manifestarsi di comportamenti internazionalistici, che avevano la loro radice nella religione cristiana e nelle ideologie liberali, democratica e socialista, e di legami di attaccamento verso le comunità territoriali più piccole della nazione.

Essenzialmente due condizioni storiche consentirono agli individui che vivevano negli Stati nazionali di mantenere legami verso collettività più grandi e più piccole della nazione. Sul piano internazionale, l'equilibrio tra le potenze, che garantiva la stabilità politica in Europa, permetteva di contenere la violenza dello scontro tra gli Stati e di arginare le spinte verso l'accentramento e il nazionalismo. D'altra parte, all'interno degli Stati, a causa dello sviluppo ancora limitato della rivoluzione industriale il movimento operaio non si era ancora integrato nella vita dello Stato nazionale. Non esistevano quindi le condizioni per la piena realizzazione dell'unità nazionale.

L'unificazione nazionale della Germania segna l'inizio di una nuova fase storica nel corso della quale il principio nazionale si afferma pienamente all'interno degli Stati nazionali e tende a generalizzarsi su tutto il continente europeo, rendendo fragili gli imperi multinazionali, come quello austro-ungarico, quello russo e quello ottomano.

Prendiamo, in primo luogo, in esame le ripercussioni dell'unificazione tedesca sull'equilibrio europeo. Affermatasi rapidamente come la più forte delle potenze del continente, la Germania entrò

in conflitto con la Gran Bretagna contro il predominio commerciale e navale che essa esercitava sui mari, sconvolgendo l'equilibrio europeo. Per combattere l'egemonia britannica sui mari costruì la marina da guerra e per sviluppare il proprio sistema industriale ricorse al protezionismo. Così il protezionismo e il nazionalismo economico si estesero in modo contagioso agli altri paesi europei, disintegrando gradualmente l'unità del mercato mondiale, garantita fino ad allora dall'egemonia britannica sui mari, proprio nel momento in cui i grandi spazi aperti diventavano indispensabili all'espansione delle forze produttive. D'altra parte, l'imperialismo fu la via che gli Stati nazionali dovettero percorrere per assecondare la tendenza delle forze produttive, che esigevano grandi spazi politici ed economici per potersi sviluppare. In un primo periodo, l'oggetto della lotta tra le potenze europee è rappresentato dalla spartizione delle colonie, successivamente, lo scontro si svolge sul vecchio continente e assume l'aspetto di una nuova lotta per l'egemonia in Europa, che ha come protagonista la Germania e che si conclude con la prima guerra mondiale.

In secondo luogo, lo sviluppo della rivoluzione industriale, che aveva creato le condizioni della partecipazione attiva delle masse alla vita politica e della integrazione nazionale della classe operaia, consentì ai governi nazionali di penetrare nella vita comune di tutti gli individui, i quali dovettero dipendere così dallo Stato per lo svolgimento delle loro principali attività sociali. Anche il destino delle classi subalterne, nella misura in cui i loro diritti erano stati riconosciuti, era ormai legato alle sorti dello Stato nazionale.

In definitiva, la tendenza dello Stato nazionale ad accentuare il potere, a esigere un lealismo esclusivo da parte dei cittadini a spese dei lealismi verso le collettività più piccole e più grandi della nazione e ad alimentare odio e ostilità verso le altre nazioni, fu favorita dalle tensioni internazionali e dalla partecipazione attiva delle masse alla vita politica. Costretti ad adattarsi alle condizioni della lotta politica definite dallo Stato nazionale, i liberali, i democratici e i socialisti persero progressivamente la loro originaria ispirazione internazionalistica per piegarsi alle esigenze di difesa della nazione e furono costretti a scendere a patti con la violenza, l'autoritarismo e le disuguaglianze politiche e sociali, che traevano alimento dalle necessità interne e internazionali di sopravvivenza dello Stato nazionale. Però l'adeguamento della loro prassi politica al principio nazionale, che li spingeva, se necessario, a sacrificare a questo principio i valori universali dell'individuo, dell'umanità e della classe, non fu accompagnato da al-

cuna revisione teorica. Il che rese la loro condotta contraddittoria con i loro princìpi.

Questa incertezza nella definizione delle proprie finalità li pose in condizioni di inferiorità rispetto alle correnti politiche nazionalistiche, le quali interpretavano meglio i bisogni bellicosi e autoritari dello Stato nazionale nell'epoca dell'imperialismo e del protezionismo. In effetti, i movimenti nazionalistici pretendevano di essere i soli interpreti autentici del principio nazionale. Diffusisi nell'Europa continentale verso la fine del secolo scorso e in stretta connessione con la crisi del sistema europeo degli Stati, essi sono accomunati da un'idea fondamentale: la subordinazione di ogni valore politico a quello nazionale.

La dissociazione dei concetti di nazione e di umanità, negata dai fondatori del movimento nazionale, ma latente fin dalle origini del movimento durante la Rivoluzione francese, rappresenta un'idea profondamente sovvertitrice dell'intero patrimonio culturale e morale della storia d'Europa. La cultura ha sempre costituito un elemento unitario della vita europea e si è basata sulla concezione secondo la quale, per usare un'espressione di Goethe, « al di sopra delle nazioni c'è l'umanità ». La politica con le sue divisioni, che non sono mai state tanto profonde come nell'epoca del nazionalismo, ha costantemente messo in pericolo questa unità, ma non è mai riuscita a distruggerla. Il nazionalismo, in quanto teoria della divisione « naturale » del genere umano, si è posto deliberatamente in contrasto con i valori universali della religione cristiana e delle ideologie liberale, democratica e socialista. In tal modo, esso rompeva con le sue origini democratiche e popolari e da ideologia rivoluzionaria si trasformava in ideologia reazionaria, che assumeva sempre più accenti militaristici e aggressivi in politica estera e antiparlamentari e antidemocratici in politica interna. Dovunque il movimento nazionalistico, da quello francese di Charles Maurras, l'*Action française,* a quello tedesco, la *Lega pangermanica,* fondata da Alfred Hugenberg, a quello italiano, l'*Associazione nazionalista italiana,* guidato da Enrico Corradini, si caratterizza come opposizione di regime di destra nei confronti di governi democratici, accusati di non essere capaci di garantire la sicurezza, la dignità e la potenza nazionale in un mondo di Stati ostili e aggressivi e di assicurare la compattezza della nazione, necessaria a fronteggiare le pressioni esterne, neutralizzando i conflitti sociali e la dialettica democratica.

Da una parte, la lotta di classe e la competizione democratica tra i partiti politici devono essere sostituite dalla solidarietà nazionale, che cristallizza la « naturale » disuguaglianza tra gli uomini. Qualsiasi divisione politica o sociale in seno alla nazione

ne indebolirebbe infatti le capacità difensive e offensive. D'altra parte, lo sviluppo della potenza economica e militare dello Stato rappresenta la condizione della sua affermazione nella lotta con gli altri Stati e la guerra è la prova che permette alle nazioni più forti e vitali di prevalere.

Con i movimenti nazionalistici abbiamo preso in esame il nazionalismo nel suo significato più ristretto. Come risulta da quanto detto sopra, essi sono un aspetto del fenomeno più generale del nazionalismo, l'espressione di una fase del suo sviluppo storico, nel corso della quale si affermano le tendenze imperialistiche e autoritarie dello Stato nazionale, che preludono al nazifascismo. Esiste infatti uno stretto legame tra il programma politico del movimento nazionalistico e quello del fascismo e del nazismo. Il nazionalismo è una componente essenziale dell'ideologia fascista e nazista. Tuttavia, il movimento nazionalistico non divenne mai, a differenza di quello fascista e nazista, un movimento di massa. Il nazi-fascismo, in quanto manifestazione dell'estrema fase degenerativa dello Stato nazionale, fu un tentativo di andare contro la linea evolutiva della storia. Fu l'espressione della volontà di vivere dello Stato nazionale in una situazione storico-sociale nuova, che favoriva l'ascesa, alla guida della politica mondiale, delle potenze di dimensioni continentali (gli Stati Uniti, l'Unione Sovietica e, in prospettiva, la Cina). Esso portò fino alle estreme conseguenze la logica totalitaria della mobilitazione di tutte le risorse materiali e ideali della società nella politica di potenza, del soffocamento di ogni forma di conflitto o di pluralismo politico e sociale, che avrebbe indebolito la capacità di difesa dello Stato e della compressione di tutte le forze produttive entro i confini dello Stato, cercando di espandere la produzione, favorendo le concentrazioni produttive, accrescendo il controllo statale sullo sviluppo economico, mediante la pianificazione e piegando, con l'organizzazione corporativa dell'economia, la lotta di classe alla disciplina assicurata dall'alto dallo Stato.

Sul piano economico-sociale, rappresentò la risposta autarchica e corporativa al ristagno economico e alla radicalizzazione della lotta di classe, derivanti dagli esigui spazi economici nazionali, che frenavano lo sviluppo delle forze produttive. Sul piano politico, rappresentò la risposta imperialistica a un equilibrio europeo ormai insostenibile e a un ruolo egemonico mondiale dell'Europa ormai in piena decadenza e la risposta totalitaria di una società che non riusciva più a conciliare gli obiettivi della sicurezza e dello sviluppo economico con il mantenimento delle istituzioni democratiche.

Nella misura in cui la Germania, per sopravvivere, fu co-

stretta a cercare il proprio « spazio vitale » nel territorio degli Stati vicini e a trasformarsi così in un impero europeo, sottolineava la decadenza storica dello Stato nazionale. In effetti, l'aspirazione egemonica della Germania non fu altro, come vide giustamente Luigi Einaudi, che una manifestazione della esigenza di unità dell'Europa. E se questo disegno si fosse avverato, la Germania avrebbe negato il proprio carattere di Stato nazionale e distrutto il sistema europeo degli Stati. D'altra parte, la sopravvivenza della Germania comportava la distruzione del sistema democratico. In tal modo, si rompeva il legame tra principio nazionale e principio democratico, che si era affermato con la Rivoluzione francese e si era esteso successivamente agli altri Stati europei.

La seconda guerra mondiale segna la nascita, sulle rovine del vecchio sistema europeo, del sistema mondiale degli Stati, fondato sul predominio degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica. Gli Stati nazionali europei hanno perduto la loro indipendenza, si sono trasformati in satelliti delle due superpotenze e si sono dimostrati, ormai senza possibilità di contraddizione, incapaci di garantire entro i loro ristretti confini lo sviluppo economico e la sicurezza ai loro cittadini. Essi sono destinati a sopravvivere soltanto come un anacronismo in un mondo che sta evolvendo verso forme di organizzazione politica di dimensioni continentali e a carattere multinazionale. La crisi storica dello Stato nazionale costituisce la base dell'unificazione europea, che rappresenta un vero e proprio rovesciamento delle tendenze politiche di fondo, che hanno caratterizzato la storia del sistema europeo degli Stati. Essa ha sostituito al tradizionale antagonismo tra gli Stati forme sempre più strette di cooperazione politica ed economica e ha aperto, per la prima volta nella storia, la possibilità di superare nazioni storicamente consolidate. In questa nuova situazione storica, nella quale la sicurezza non scatena più gli antagonismi tra gli Stati e questi ultimi sono costretti a collaborare per sopravvivere, avviene il tramonto del nazionalismo e l'inizio di una nuova epoca storica, che Proudhon nel secolo scorso aveva chiamato l'« era delle federazioni ».

Mentre in Europa il processo di unificazione segna il tramonto del nazionalismo, le lotte di liberazione nazionale nel Terzo mondo sono la manifestazione di una nuova fase di sviluppo del nazionalismo. La stessa necessità storica, che nel corso del XIX e all'inizio del XX secolo ha imposto in Europa la formazione di nazioni indipendenti, mette oggi all'ordine del giorno lo sviluppo dello Stato nazionale nel Terzo mondo. L'affermazione del principio nazionale rappresenta una tappa necessaria della storia: essa permette di liberare i popoli, di mettere gli Stati nelle loro mani e di farne gli attori della politica internazionale. Tuttavia, questo principio non permette di eliminare del tutto l'autoritarismo delle strutture interne degli Stati né di sopprimere l'uso della violenza nella politica internazionale. Di conseguenza, l'affermazione della democrazia all'interno degli Stati deve precedere l'affermazione della democrazia internazionale. La sovranità popolare e il metodo democratico permettono di eliminare la violenza dalle relazioni sociali, il federalismo consente di eliminare la violenza dalle relazioni internazionali, di regolare in modo democratico le relazioni esterne tra gli Stati, di unificare i popoli e di farli coesistere pacificamente e in condizioni di uguaglianza.

Le lotte di liberazione nazionale hanno portato alla liquidazione degli imperi coloniali delle potenze europee e alla formazione di Stati indipendenti nel Terzo mondo, con la conseguenza di immetterli nel circolo della politica mondiale con un'autonoma capacità di iniziativa (anche se, ad eccezione della Cina, non hanno portato all'eliminazione della dipendenza politica e dello sfruttamento economico nei confronti delle superpotenze e del mondo industrializzato) e di affermare l'esigenza dello sviluppo di una moderna società industriale (anche se la distanza dei paesi industrializzati nei confronti dei paesi sottosviluppati si è ridotta solo rispetto ai paesi dotati delle risorse economiche e delle dimensioni politiche indispensabili a garantire la loro indipendenza, mentre si è approfondita nei confronti del cosiddetto Quarto mondo, cioè dei paesi non produttori di materie prime).

Benché l'aspetto più appariscente della situazione del Terzo mondo sia costituito dal diffondersi del nazionalismo, va rilevato che i movimenti di liberazione nazionale sono accompagnati dalla coscienza che lo Stato nazionale non costituisce più una base sufficiente a garantire nel mondo contemporaneo sviluppo economico e indipendenza politica. A questo proposito, è opportuno ricordare che gli stessi protagonisti dei movimenti di liberazione nazionale, da Bolívar a Nkrumah, erano anche sostenitori della organizzazione federale rispettivamente delle nazioni latino-americane e africane. La tendenza a costituire raggruppamenti regionali di Stati ha dimensioni mondiali e ha la sua base nell'internazionalizzazione del processo produttivo e nella formazione del sistema mondiale degli Stati. Essa opera non solo nell'Europa occidentale con la creazione delle Comunità europee e nell'Europa orientale con la costituzione del COMECON, ma anche in America latina, in Africa e nel mondo arabo. È il segno che anche nel Terzo mondo, dove il nazionalismo sembra essere la tendenza dominante, sono percepiti i limiti delle vie nazionali allo sviluppo

e all'indipendenza politica. Le federazioni regionali, intese come tappa sulla strada dell'unificazione di tutto il mondo, sembrano rappresentare dunque l'obiettivo, che permette di portare a compimento le finalità che le rivoluzioni nazionali non sono state in grado di realizzare pienamente.

BIBLIOGRAFIA

J.E.E.D. ACTON, *Nationality,* in *The History of Freedom and other Essays,* Macmillan, London, 1922; M. ALBERTINI, *Lo Stato nazionale,* Guida, Napoli, 1981, 2ª ed.; ID., *Il Risorgimento e l'unità europea,* Guida, Napoli, 1979; E.H. CARR, *Nazionalismo e oltre* (1945), Bompiani, Milano, 1946; K.W. DEUTSCH, *Nationalism and Social Communication,* M.I.T. Press-J. Wiley & Sons Inc., Cambridge Mass.-New York, 1953; R. GIRARDET, *Autour de l'idéologie nationaliste. Perspectives et recherches,* in « Revue française de science politique », XV, luglio-settembre 1965; G. GORIELY, *Appunti per la storia del sentimento nazionale in Europa,* Movimento federalista europeo, Roma, 1953; C.J.H. HAYES, *The Historical Evolution of Modern Nationalism,* R.R. Smith, New York, 1931; F.O. HERTZ, *Nationality in History and Politics,* Routledge and Kegan Paul, London, 1951, 3ª ed.; B.F. HYSLOP, *French Nationalism in 1789 according to the General Cahiers,* Columbia University Press, New York, 1934; R. JOHANNET, *Le principe des nationalités,* Nouvelle Librairie Nationale, Paris, 1923; E. KEDOURIE, *Nationalism,* Hutchinson, London, 1960; H. KOHN, *L'idea del nazionalismo nel suo sviluppo storico* (1944), La Nuova Italia, Firenze, 1956; E. LEMBERG, *Nationalismus,* Rowohlt, Reinbeck bei Hamburg, II, 1964; F. MEINECKE, *Cosmopolitismo e Stato nazionale* (1908), La Nuova Italia, Firenze, II, 1975, 2ª ed.; G.L. MOSSE, *La nazionalizzazione delle masse* (1974), Il Mulino, Bologna, 1975; *Nationalism: A Report by a Study Group of Members of the Royal Institute of International Affairs,* Oxford University Press, London, 1939; B.C. SHAFER, *Nationalism: Myth or Reality,* V. Gollancz, London, 1955; ID., *Faces of Nationalism,* Harcourt Brace, New York, 1972; G.J. WEILL, *L'Europe du XIXe siècle et l'idée de nationalité,* A. Michel, Paris, 1938.

I fatti e le idee

LUIGI EINAUDI E IL PROBLEMA DELLA DIFESA EUROPEA

Come è noto Luigi Einaudi, dopo aver intitolato Prediche *una raccolta di scritti brevi, chiamò addirittura* Prediche inutili *una serie di pubblicazioni periodiche a dispense iniziata alla fine del 1955. Egli stesso diceva di essersi accorto che delle «centinaia e forse migliaia» di articoli usciti dalla sua penna non era rimasto alcun ricordo. E si potrebbe quasi pensare che non aveva torto a mettere l'accento sulla « inutilità » delle sue riflessioni, se non fosse vero che prima o poi le idee giuste si fanno comunque strada, anche se troppo lentamente per la brevità della vita umana, e anche se non è facile capire come riescano a circolare nel silenzio e nel buio, lontano dalle luci della ribalta, fino a che tutti, d'improvviso le riconoscono e le accettano.*

In ogni caso, per il mondo politico-culturale italiano ed europeo è ancora una predica inutile l'intero insegnamento federalistico di Einaudi; e in particolare quello, oggi così attuale, contenuto nella breve nota dello Scrittoio del presidente *dal titolo* Sul tempo della ratifica della CED. *È una nota che i federalisti continuano a riproporre all'attenzione di tutti, e che tutti, regolarmente, dimenticano. Si tratta di una constatazione, non di una affermazione polemica. Con questa nota — suggeritagli dal timore di una mancata ratifica della CED — Einaudi illustrò con chiarezza lapidaria i termini reali del problema della difesa dell'Europa. Orbene, oggi c'è in Europa un grande dibattito a questo riguardo, ma perfino in Italia il punto di vista di Einaudi non è stato ricordato da nessuno.*

Il primo marzo 1954 Einaudi scriveva: « Nella vita delle na-

zioni di solito l'errore di non saper cogliere l'attimo fuggente è irreparabile. La necessità di unificare l'Europa è evidente. Gli Stati esistenti sono polvere senza sostanza. Nessuno di essi è in grado di sopportare il costo di una difesa autonoma. Solo l'unione può farli durare ». Si faccia attenzione: Einaudi diceva che può farli durare l'unione, non la protezione americana.

Nel pensiero di Einaudi, lucidamente anticipato, sotto il profilo storico, nel memorabile discorso a favore della ratifica del trattato di pace pronunciato il 29 luglio 1947 all'Assemblea costituente, la protezione era un fatto contingente, non una scelta definitiva. La politica atlantica, resa necessaria dall'estrema debolezza dell'Italia e degli altri Stati dell'Europa occidentale, era la premessa indispensabile per l'unificazione europea; e l'unificazione europea doveva servire proprio per ricuperare a livello soprannazionale l'indipendenza perduta per sempre a livello nazionale. Allora non era solo Einaudi, del resto, a pensare così. La sua concezione del Patto atlantico era in effetti condivisa non solo da tutti i grandi statisti che hanno messo in cantiere la costruzione dell'Europa, ma anche da molti americani lungimiranti, che non pensavano in termini di primato americano, ma di collaborazione tra eguali con l'Europa da unire.

Della protezione americana come scelta definitiva Einaudi diceva: « Il tempo propizio per l'unione europea è ora soltanto quello durante il quale dureranno nell'Europa occidentale i medesimi ideali di libertà. Siamo sicuri che i fattori avversi agli ideali di libertà non acquistino inopinatamente forza sufficiente per impedire l'unione, facendo cadere gli uni nell'orbita nord-americana e gli altri in quella russa? Esisterà ancora un territorio italiano; non più una nazione, destinata a vivere come unità spirituale e morale solo a patto di rinunciare ad una assurda indipendenza militare ed economica ».

La ragione non ha altro da dire. Queste osservazioni di Einaudi sono la verità nella sua evidenza semplice e severa. Non c'è libertà senza indipendenza. Se ci si rassegna alla perdita dell'indipendenza ci si rassegna alla perdita della libertà, cioè si diventa servi. Dunque accettano ora la servitù, sia pure inconsapevolmente, tutti coloro che, per la sola forza dell'inerzia, per non avere mai sottoposto il fatto alla ragione, sono stati tratti, dalla pura e semplice abitudine, a considerare normale una situazione come quella che tuttora perdura, nella quale la protezione è inevitabile, sino al punto da non fare, del superamento di questo stato di necessità, il compito prioritario della loro azione politica.

Questo è il senso della protezione, della « caduta nell'orbita nord-americana ». E va detto che con questo commento non si

forza affatto il pensiero di Einaudi. Per non lasciare nulla nella oscurità egli paragonava, nella stessa nota, la situazione attuale dell'Europa a quella dell'Italia alla fine del Quattrocento con queste parole: « Il problema non è tra l'indipendenza e l'unione; è fra l'esistere uniti e lo scomparire. Le esitazioni e le discordie degli Stati italiani alla fine del quattrocento costarono agli italiani la perdita dell'indipendenza lungo tre secoli, e il tempo della decisione, allora, durò forse pochi mesi ». Secondo Einaudi sono dunque i secoli della servitù italiana — con la loro triste eredità non ancora sradicata dal costume nazionale — a stabilire quali sarebbero le conseguenze della protezione come necessità, cioè della servitù.

Ci sono compromessi politici che si possono accettare, e compromessi politici che non si possono accettare. Einaudi non accettava la scelta della servitù, come non accettava la prospettiva della guerra nucleare. Per questo sin dal 1918, e con convinzione ancora maggiore dopo la comparsa delle armi nucleari, egli non smise mai di indicare nella sovranità assoluta degli Stati la vera causa della guerra, e nella federazione europea — come primo passo verso la federazione mondiale — la via della pace e del disarmo universale.

Ci vogliono uomini come Einaudi per fare, con la sola forza della ragione, il primo tratto di un cammino contro le opinioni di tutti i « realisti », che invece di scegliere il futuro lo « precedono », cioè si tirano da parte. Per noi, che dobbiamo solo seguire il suo esempio, il compito è più facile. La costruzione dell'Europa è giunta ormai ad un punto nel quale il Parlamento europeo ha potuto, con la votazione del 9 luglio, prendere la decisione di elaborare la costituzione dell'Unione europea, e di sottoporla alla ratifica dei Parlamenti nazionali dopo un ampio dibattito al quale tutti, se lo vorranno, potranno partecipare. E ciò significa che l'avvenire dell'Europa non sta più nelle mani dei governi nazionali ma in quelle dei partiti, perché sono i partiti, e ad uno ad uno i singoli parlamentari, che fanno le maggioranze nei Parlamenti, in quelli nazionali come in quello europeo.

Il disegno di Einaudi può dunque essere portato a compimento; e l'Italia ha, a questo riguardo, una speciale responsabilità. L'Italia è il solo paese nel quale non ci sono, nei partiti, gruppi ostili all'unità europea. Deve dunque partire dall'Italia l'azione per mettere all'ordine del giorno — in seno ai congressi europei dei partiti come in ogni altra sede — il problema delle maggioranze a favore della vera unione, la federazione europea. Solo così i partiti potranno riscattarsi, e far tornare i tempi della ragione.

m. a.

(novembre 1981)

REAGAN GIOCA A CARTE SCOPERTE

Reagan ha giocato a carte scoperte quando ha dichiarato, circa le armi nucleari, che è immaginabile « una situazione in cui si potrebbe avere uno scambio di armi tattiche contro le truppe sul campo di battaglia senza che ciò induca l'una o l'altra delle maggiori potenze a premere il bottone ». Per pressione sul bottone si intende ovviamente la decisione di lanciare missili strategici. Di conseguenza tutti gli europei hanno dovuto prendere atto della strategia di Reagan che comporta la possibilità di una guerra combattuta in Europa con armi nucleari, quindi immensamente più distruttiva della seconda guerra mondiale, che pure era arrivata ad un livello di distruzione tale da far pensare che l'umanità si fosse imbarbarita. Che cosa si potrebbe difendere con una guerra di questo genere in Europa non si capisce, visto che dopo averla combattuta non ci sarebbe più nulla: né popoli capaci di qualche forma di vita civile, né memoria del passato, né città. Messi di fronte a questa prospettiva gli europei hanno reagito; e, secondo tutta la stampa (che in questo caso acquisisce il carattere di stampa di regime che dice una cosa sola, quella imposta dal potere), Reagan avrebbe rettificato la sua posizione tenendo conto dei legittimi interessi dell'Europa. Ma quando si va a vedere in che cosa consiste questa rettifica non si trova niente. Ciò che Reagan ha detto è che gli americani sarebbero a fianco degli europei sin dal primo giorno di una eventuale aggressione, come se l'alternativa della prima dichiarazione non fosse stata quella fra guerra nucleare in Europa e guerra nucleare sui territori sovietico e americano, ma quella fra una guerra fatta in Europa dai soli europei, anche se sostenuti dagli americani e dai russi, e una guerra con il loro coinvolgimento sin dal principio. Ma questa prospettiva non è mai esistita, ed è perfino impossibile, perché le forze militari dell'Europa occidentale sono integrate nella NATO (indirettamente anche quelle francesi), e quelle orientali del Patto di Varsavia. È evidente che Reagan non ha rinunciato a niente. Ha offerto solo una ciambella di salvataggio ai governanti degli Stati nazionali (prima il bastone, poi la carota), i quali hanno potuto così dire e far dire dalla loro stampa che gli americani avevano rinunciato ad una ipotesi catastrofica per l'Europa. Il doppio gioco è evidente: i lettori avranno pensato, ovviamente, che Reagan aveva rinunciato alla guerra nucleare tattica in Europa. Ma questa cosa non l'ha mai detta e non la poteva nemmeno dire.

È noto che con la fine del monopolio nucleare americano, e con lo sviluppo tecnologico dei mezzi nucleari, gli americani sono passati dalla strategia della risposta nucleare immediata (anti città) a quella della « risposta flessibile ». La risposta flessibile è quello che è: significa che si comincia dai mezzi meno distruttivi e si sale di grado. A un certo gradino ci sono i mezzi nucleari tattici. La risposta flessibile significa dunque che si usano i mezzi nucleari tattici senza usare mezzi nucleari strategici. E, detto in soldoni per l'uomo della strada, ciò significa che si usano le armi nucleari in Europa e non in America e in Russia. Ne segue che quando gli americani hanno adottato la strategia della risposta flessibile hanno basato la loro politica sull'ipotesi di una guerra nucleare tattica in Europa. Ne segue anche che i governanti dei nostri Stati, accettando questa strategia, hanno anche essi accettato la possibilità di una guerra nucleare in Europa. A questo punto si capisce quale fosse lo sdegno dei governanti europei che hanno protestato. Non erano irritati per l'ipotesi di una guerra nucleare tattica, che avevano accettato da tempo, ma perché Reagan aveva messo a nudo la verità.

Nel 1964 avevo pubblicato su « Le Fédéraliste » un articolo nel quale prendevo in esame la teoria della risposta flessibile e citavo l'opinione del generale Ailleret che affermava due cose: « a) che una difesa classica, o 'convenzionale' come si suol dire, non sarebbe in grado di fermare i russi alla cortina di ferro ('il Reno sarebbe già una soluzione felice. La Somme, l'Aisne, i Vosgi, il Giura e le Alpi sarebbero una soluzione più probabile'); b) che il ricorso alle armi atomiche tattiche potrebbe forse permettere di bloccarre l'invasione, 'ma il prezzo per il campo di battaglia, vale a dire per l'Europa, sarebbe immenso . . . è evidente che uno scambio nucleare, anche semplicemente tattico, distruggerebbe completamente l'Europa per una profondità di 3.000 chilometri, dall'Atlantico fino alla frontiera sovietica' ».

Il lettore potrà notare che dal 1964 ad oggi la situazione è ancora la stessa, ma in peggio, a causa della maggiore precisione delle testate nucleari e della bomba N, il cui impiego è contro i carri armati e quindi fa quasi scomparire il puro livello convenzionale (se entrano in gioco i carri armati entrano in gioco le bombe N). Ciò vale per il secondo punto di Ailleret: la distruzione globale dell'Europa, che non era dubbia allora, lo è ancor meno oggi. Ma vale anche per il primo punto che curiosamente non è mai stato discusso nella polemica di questi giorni. Ailleret diceva che gli europei non erano in grado di arrestare i russi ai confini della Germania occidentale e nemmeno al Reno. Il generale Close sostiene da molti anni che, con l'attuale assetto della NATO, le truppe del Patto di Varsavia arriverebbero al Reno in quarantotto ore. Gli europei non hanno discusso queste tesi, gli americani sì, come risulta da dibattiti al Congresso nel 1976. In

questi dibattiti ci si chiese se la NATO era ancora militarmente utile, e se ne trasse la conclusione che lo fosse solo a patto di rafforzare le difese europee sino a un punto tale da consentire una guerra europea che non comportasse uno scambio nucleare strategico fra le grandi potenze. Non c'era dunque bisogno di aspettare le carte messe in tavola da Reagan per sapere queste cose. Ma la stampa di regime non ne aveva parlato.

A questo punto si impone una conclusione. A che cosa pensano gli uomini politici europei quando « pensano » alla difesa dell'Europa? Come mai nel dibattito sulla difesa dell'Europa nessun giornalista e nessun uomo politico ha ricordato la verità, e cioè il fatto che non c'è difesa dell'Europa in una guerra convenzionale perché i russi arriverebbero al Reno in quarantotto ore, e che non c'è difesa nucleare dell'Europa perché il concetto di difesa implica la difesa di qualcosa che sopravvive sia pure a prezzo di sacrifici? Tempo fa « La Repubblica » ha addirittura ricordato con un titolo a piena pagina che il fronte orientale italiano non reggerebbe più di otto minuti. Ma anche questo fatto, come le tesi di Close, non ha sollevato alcun dibattito. Si direbbe dunque che nessuno si occupa della difesa dell'Europa, e che in primo luogo non se ne occupano proprio quelli che ne parlano.

La verità è che il potere difende se stesso. Che cosa sia il potere degli Stati nazionali l'ha detto con chiarezza Luigi Einaudi. Gli Stati nazionali sono « polvere senza sostanza », e sono incapaci di una difesa autonoma. Ne segue che quando si difende il potere dei nostri Stati si difende un potere che non è quello della difesa dei nostri paesi. Per gli uomini onesti c'è una sola via: 1) la difesa europea nel quadro dello sviluppo di un mondo multipolare; 2) un impegno assoluto per realizzare, sulla base della libertà e della sicurezza di tutte le nazioni, una vera pace.

m. a.

(novembre 1981)

ROSSI E COLORNI A VENTOTENE

Ernesto Rossi ed Eugenio Colorni: un economista di tendenza liberal-radicale e un filosofo socialista, protagonisti entrambi, con Altiero Spinelli, di quella straordinaria avventura culturale, politica e umana che fu la nascita del primo nucleo federalista tra i confinati di Ventotene. Di quella vicenda manca ancora una ricostruzione storica completa; ma due volumi di recente pubblica-

zione (1) *ci offrono parecchi elementi di grande interesse, che vanno ad aggiungersi a quelli faticosamente rintracciabili in varia stampa federalista e non federalista.*

Le lettere di Rossi da Ventotene, benché limitate ai parenti più stretti (moglie e madre) e spesso scritte in un linguaggio allusivo o per accenni in quanto soggette alla censura poliziesca, lasciano trasparire per un lettore attento una messe di notizie preziose, non solo sulla figura dello scrivente e sulla vita quotidiana dei confinati, ma anche sullo sviluppo e il dibattito delle idee in quella eccezionale comunità. D'altronde, per chiarire e completare gli accenni delle lettere quando essi presuppongono la conoscenza di determinati fatti o persone, viene in aiuto il curatore Manlio Magini con note assai utili e opportune (salvo qualche interpretazione meno convincente, come quella a p. 144). Gli atteggiamenti di pensiero che emergono dalle lettere di Rossi sono caratteristici: un continuo desiderio di analisi concrete (pp. 137, 142, 153-154); il fastidio per etichette e «chiese» ideologiche p. 143-144, 154); la consapevolezza che la « nazione » è un frutto storico dello Stato e non viceversa (pp. 125-126), e un irritato disgusto per chi, come Croce nelle Pagine sulla guerra, *dava veste di cultura all'ideologia nazionale considerando tutti gli altri paesi come potenzialmente nemici del proprio (p. 179); una confessata incapacità personale di ambire al potere politico (pp. 121, 143), ma al tempo stesso una cognizione realistica dei meccanismi di potere e di forza che muovono — e non sempre ingiustamente — la storia, perfino in certe fasi come il Risorgimento che alcune correnti avevano idealizzato (pp. 122 e segg., pp. 110-111). Alcune di queste posizioni urtavano altri compagni di confino, come il crociano Bauer (v. nota a pp. 159-160) che ancor oggi, chiamato a stendere l'introduzione al volume, ha ribadito la propria ostilità alle concezioni politiche di Rossi e allo stesso Manifesto federalista (pp. 8-9).*

Accanto a Rossi, passano nelle lettere numerose figure interessanti; si vede sorgere e grandeggiare l'amicizia con Spinelli e Colorni; sfilano, tra gli altri, quei confinati che aderirono al federalismo di Ventotene, come Giorgio Braccialarghe, Arturo Buleghin, Enrico Giussani, Dino Roberto; si assiste alla nascita della famosa « mensa » dei federalisti (pp. 168-169); ma soprattutto si trova conferma di un fatto che merita un'attenta riflessione: in piena guerra, tra persone imprigionate da dieci o più anni come

(1) ERNESTO ROSSI, *Miserie e splendori del confino di polizia (lettere da Ventotene 1939-1943)*, a cura di M. Magini, Feltrinelli, Milano 1981; LEO SOLARI, *Eugenio Colorni*, Marsilio, Venezia 1980.

Rossi e Spinelli, in un'isoletta strettamente sorvegliata e tagliata fuori dal mondo, il pensiero federalista non nasceva affatto isolato. Gli studi d'economia avevano creato un legame tra Ernesto Rossi e Luigi Einaudi (antesignano del federalismo sin dal 1918) che è citato frequentemente nel volume, e spingevano Rossi a leggere libri di economisti liberali inglesi come Robbins e Beveridge, che erano anche uomini di punta di « Federal Union ». In particolare, in una lettera del marzo 1940 (p. 44), sentiamo Rossi lodare il volume di Robbins Economic Planning and International Order, *di cui oggi tutti conosciamo almeno i brani riportati nell'antologia federalista di Albertini; nel gennaio 1941 Rossi accenna allo sviluppo di queste idee (p. 95): « cerco anche di chiarire più che posso il mio pensiero sul problema degli Stati Uniti d'Europa che ritengo oggi più importante di tutti gli altri problemi politici e sociali »; e nell'aprile 1942 (p. 149) parla della sua traduzione d'un altro libro di Robbins,* The Economic Causes of War: *« È un libretto di poche pagine, ma che io reputo molto importante per chiarire le idee sui principali problemi internazionali. Critica, dal punto di vista liberistico, la tesi socialista e comunista secondo la quale le guerre imperialistiche sarebbero una conseguenza necessaria dell'ordinamento capitalistico, e dimostra che esse sono invece il risultato della sovranità assoluta degli Stati indipendenti europei, per cui è necessario pensare ad una organizzazione federale degli Stati Uniti d'Europa. È l'idea che ha avuto i suoi più validi sostenitori anche nel nostro paese fra gli scrittori politici di maggior valore, da Carlo Cattaneo a Luigi Einaudi. Ma è presentata con nuovi argomenti in modo molto convincente ». Queste lettere documentano dunque il legame tra inglesi e italiani nella nascita e sviluppo del pensiero federalista moderno; ed è emozionante vedere come i confinati di Ventotene riuscissero a captare ed elaborare le voci dei rari federalisti dispersi in un'Europa divisa e in fiamme, per diffondere a loro volta il Manifesto federalista in giro per l'Europa (se è vero che già nel 1942 lo avevano fatto pervenire in Svizzera e in Francia, come si legge nei* Trent'anni di vita del MFE *di Levi e Pistone).*

Il volume su Colorni, curato da Leo Solari, ricostruisce alcuni frammenti di quest'altra grande figura di studioso e di resistente. Come è noto, la sorte di confinato di Colorni fu parzialmente diversa da quella di Spinelli e Rossi, perché alla fine del 1941 egli fu trasferito da Ventotene a Melfi, e da qui evase nel maggio 1943 recandosi a Roma, dove poi doveva trovare la morte nel maggio 1944 in uno scontro con la polizia fascista. Solari, che gli è stato vicino nelle ultime lotte, illustra vari aspetti delle concezioni di Colorni, ne riporta alcuni scritti politici (oltre a due dialoghi filosofici « sull'azione » e « sulla morte » composti al confino), e conclude con una nota biografica ed una bibliografia. Il volume, che appartiene alla collana « Socialismo oggi », presenta numerosi motivi d'interesse per i federalisti. Già nella parte scritta da Solari viene illustrato con viva partecipazione il cammino culturale e morale di Colorni verso « l'approdo nel federalismo », che « ha contrassegnato la stagione più calda, e conclusiva, della sua lotta politica e della sua vita »; e non mancano notizie sulla impronta federalista lasciata nella Resistenza e in alcuni settori — lungamente emarginati — del socialismo italiano. La raccolta delle pagine politiche di Colorni, poi, contiene quella vera gemma che è la « prefazione » all'edizione del gennaio 1944 dei testi federalisti di Ventotene: una pagina che non ci si stanca di rileggere e che è tuttora di una sorprendente attualità. Non meno rilevanti, per la storia del Movimento federalista, sono la « Lettera ai federalisti di Ventotene » scritta da Roma prima del 25 luglio 1943 (dunque prima ancora che cadesse il regime fascista e che i reduci dal confino costituissero ufficialmente il Movimento nell'agosto di quell'anno) e la « Lettera agli amici federalisti della Svizzera » del novembre 1943.

In conclusione, due libri che non possono passare inosservati, e che accrescono nei lettori il desiderio di conoscere più a fondo la storia del movimento federalista e dei suoi inizi.

Enrico Brugnatelli

(novembre 1981)

I problemi dell'azione

LETTERA N. 6 DEL CLUB DEL COCCODRILLO AI MEMBRI DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il Club davanti al suo primo successo.

Il 9 luglio il Parlamento europeo ha votato a grande maggioranza la risoluzione seguente: Risoluzione sulla costituzione di una commissione ad hoc incaricata di fare delle proposte sullo stato e sull'evoluzione della Comunità.

Il Parlamento europeo, a) consapevole del fatto che, successivamente all'elezione dei suoi membri a suffragio universale, esso ha avuto modo di valutare il funzionamento delle istituzioni e l'efficacia delle politiche della Comunità, b) stimando suo dovere presentare, discutere e votare proposte di riforma concernenti i compiti della Comunità e, conseguentemente, le sue istituzioni, c) persuaso che le proposte di riforme, che rifletteranno una vasta convergenza delle forze politiche di tutti gli Stati membri e che saranno state votate dal Parlamento, dovranno essere inviate direttamente per ratifica ai competenti organi costituzionali in ciascuno Stato membro, d) sottolineando le ragioni storiche e politiche che sono alla base del processo d'integrazione comunitaria e delle relazioni pacifiche e di solidarietà che reggono da più di trent'anni i rapporti tra i popoli europei, e) constatando con preoccupazione che le dichiarazioni d'intenti e gli auspici solenni, formulati a più riprese, di creare nel 1980 un'Unione europea mediante la graduale trasformazione delle attuali istituzioni non hanno ancora avuto seguito, f) consapevole dell'immensa responsabilità politica che gli incombe se desidera restar fedele alla linea tracciata dai Padri fondatori, che a loro volta avevano trovato la

loro ispirazione e la loro determinazione nelle terribili prove del secondo conflitto mondiale, g) convinto che la sua elezione a suffragio universale diretto gli conferisca, allo stesso tempo, una maggiore legittimità e nuovi obblighi nell'esercizio delle sue funzioni democratiche, h) ricordando le iniziative nate nel suo ambito e in particolare la proposta di risoluzione 347/79 del Partito popolare europeo,

decide: 1 - di assumere la completa iniziativa di dare un nuovo slancio alla creazione dell'Unione europea; 2 - di procedere, a partire dalla seconda metà della legislatura del Parlamento europeo, alla creazione di una commissione permanente per i problemi istituzionali, incaricata di elaborare una modifica degli attuali Trattati; 3 - di invitare la sottocommissione « Problemi istituzionali » della commissione politica a presentargli proposte miranti a una precisa delimitazione delle competenze.

Se compariamo questo testo con quello che il Club del Coccodrillo aveva proposto (vedi lettera n° 2), constatiamo che il § b e il § 1 rafforzano il testo del Club; che il § 2 lo indebolisce; che il § c lo mantiene invariato; mentre gli altri emendamenti sono solo di forma.

Siamo soddisfatti del fatto che il Parlamento si sia dato esplicitamente il mandato di definire i compiti futuri della Comunità, e di preparare un progetto di Trattato che contenga la costituzione dell'Unione europea. Tutto ciò era implicito nelle parole « riforme delle istituzioni e delle competenze », ed è meglio che sia stato detto già dall'inizio. Ne ringraziamo i gruppi socialisti e democristiano ai quali dobbiamo rispettivamente gli emendamenti al § b e al § 1.

Dobbiamo deplorare il fatto che il Parlamento abbia rinviato alla fine dell'anno la formazione della Commissione costituzionale, invece di formarla subito. Se pensiamo alle reazioni di rigetto — nascoste ma tenaci — che ogni iniziativa europeista ha sempre suscitato negli « establishments » nazionali di tutti i nostri paesi, questi mesi vuoti fra la decisione e l'inizio dell'azione suscitano in noi un certo malessere. Le diplomazie nazionali non vorranno provare a riprendere nelle loro mani l'iniziativa? Cerchiamo almeno di riempire il vuoto di quest'attesa con una riflessione approfondita su quel che il Parlamento dovrebbe fare per condurre a buon fine quel che ha appena deciso.

Infine il Club non può che rallegrarsi del fatto che la sua idea politica centrale sia stata adottata senza modifiche e senza esitazioni dal Parlamento. Quest'ultimo, quindi, non trasmetterà a solo titolo di suggerimento al Consiglio e alla Commissione una risoluzione che contenga le sue idee sull'Unione europea; non

li pregherà umilmente di voler tenerne conto nelle loro eventuali iniziative. Assumendo pienamente le sue responsabilità di rappresentante del popolo europeo in formazione, che lo ha eletto, il Parlamento si rivolgerà direttamente alle autorità nazionali competenti degli Stati membri e chiederà loro di ratificare il trattato che avrà redatto e che conterrà la Costituzione dell'Unione europea.

Lo strano regolamento del nostro Parlamento mette sullo stesso piano e dedica lo stesso tempo a dibattiti fondamentali che si sforzano di aprire nuove prospettive e a dibattiti di routine che non lasciano quasi nessuna traccia nella vita della Comunità. Perciò non è stato possibile dare né al dibattito la dimensione, né al voto il rilievo che l'argomento richiedeva. È tuttavia vero che prima di arrivare al voto finale la proposta del Club è stata oggetto di meditazioni, approfondimenti, negoziati e correzioni da parte dei deputati e nei gruppi per un anno intero. I cinque numeri di questa Lettera, che hanno accompagnato e discusso l'iniziativa dalla sua nascita, ne sono testimonianza.

Anche se questa decisione del Parlamento è stata appena percepita e commentata dai mass-media e praticamente ignorata dalla stampa, essa è l'atto politico più importante che il Parlamento abbia compiuto dalla sua elezione. Per dirlo chiaramente, il Parlamento ha deciso di assumere nella seconda metà del suo mandato il ruolo di Assemblea costituente europea. Certo: una Costituente ad referendum, perché non imporrà, ma solo proporrà la ratifica del Trattato-costituzione dell'Unione europea. Ma quanto meno: una Costituente, perché sarà il Parlamento che redigerà, dibatterà, voterà questo Trattato-costituzione.

Meditando su questa svolta il Club del Coccodrillo prova un sentimento di modestia e di fierezza, al contempo.

Modestia: perché non ha introdotto nel Parlamento un'idea nuova; non è un caso che in un anno esso abbia raccolto adesioni in tutti i gruppi (salvo uno); non ha fatto che aiutare i deputati ed i loro gruppi a portare a livello di decisione e di azione quel che pensavano già più o meno chiaramente, quando si chiedevano perché mai erano stati eletti; l'azione del Club è stata solo maieutica — come quella di Socrate.

Fierezza: perché l'idea sarebbe rimasta allo stato di sogno e la scintilla dell'azione parlamentare non si sarebbe accesa se non ci fosse stato il Club con la sua volontà di chiarezza e la sua tenacia.

Adesso *alea jacta est* — e tutto resta ancora da fare. Il Parlamento deve ancora prendere pienamente coscienza dell'impegno assunto di redigere la Costituzione dell'Unione europea. L'opinione pubblica, le forze politiche e sociali ignorano ancora in quale misura immensa il Parlamento ha bisogno del loro sostegno, ed in quale misura immensa hanno bisogno di essere orientate da esso.

Per fare in modo che tutto quello che c'è ancora da fare sia fatto, bisogna sperare che il Club del Coccodrillo continui a lavorare con la stessa volontà di chiarezza, la stessa tenacia, la stessa modestia, la stessa fierezza.

È il momento propizio?

L'unione europea è diventata uno dei grandi temi permanenti della nostra epoca, perché numerose e gravi sono le ragioni per le quali l'Europa democratica ha bisogno di un governo europeo reale, dotato di poteri reali, fondato su una legittimazione democratica europea, che agisca in base a leggi europee, avendo definito con precisione i propri compiti e competenze e quelle degli Stati membri. Queste ragioni sono davanti a noi, così evidenti, così note, che enumerarle è diventato quasi superfluo, quasi noioso.

Perché però i nostri statisti e in generale i nostri uomini politici, avendo timidamente gettato le basi di quest'unione, osino farle fare un ulteriore passo in avanti, la consapevolezza di queste ragioni è, certo, necessaria, ma insufficiente, perché il nuovo non si accompagna soltanto alla speranza del progresso, ma anche alla paura dell'ignoto. Finché l'ordine europeo — per quanto sia insoddisfacente — apparirà immobile, è quasi inevitabile che la paura prevalga sulla speranza, e che gli statisti, avendo pronunciato le loro astratte professioni di fede europeista, non osino neanche pensare di modificare quest'ordine in un qualsiasi punto.

Perché osino, il corso delle cose deve aver reso fluido e incerto l'ordine europeo in un punto importante, deve costringere a ripensarlo e modificarlo, deve mettere gli Europei davanti ad un bivio, nell'obbligo politico di scegliere fra più ordini nuovi possibili. Il passo in avanti della costruzione europea diventa allora probabile, dato che gli ostacoli sono percepiti più come difficoltà da superare che come ragioni per rinunziare.

Ora ci troviamo in uno di questi momenti propizi. In un punto estremamente importante l'ordine europeo è infatti diventato fluido e incerto; uno sforzo d'immaginazione e di azione si impone per ristabilirne uno nuovo che tenga conto dei nuovi dati. Si tratta né più né meno della politica di sicurezza dell'Europa occidentale.

La sicurezza europea dagli anni '50 in poi.

Dalla fine della guerra fino ad oggi, le responsabilità di ultima istanza e, di conseguenza, un ruolo dominante sono stati assunti dagli Stati Uniti in tutti e due i settori che formano la politica di sicurezza, cioè nella politica militare propriamente detta, che concerne i piani strategici, lo spiegamento delle forze armate, la produzione delle armi, e nella politica estera che si occupa del mantenimento della buona intesa fra alleati, vigila affinché i paesi neutrali non cambino campo, e mantiene il contatto con il possibile avversario, gestendo con esso la distensione o la tensione.

Nel 1952-53, gli Europei avevano tentato di modificare questa posizione dominante americana, cercando di creare una comunità di difesa (CED) e politica (CPE), ma non sono stati capaci di portare a conclusione queste due iniziative, ed hanno accettato la loro posizione subalterna (1). Poiché la prospettiva strategica e diplomatica della difesa era la stessa, vista da Washington e dalle capitali europee, gli Europei potevano fidarsi senza troppe preoccupazioni della leadership americana in questi settori. Infatti un eventuale conflitto armato in Europa avrebbe implicato un impegno nucleare, portando necessariamente al conflitto diretto e globale fra i due imperi; di conseguenza distensione e tensione fra Stati Uniti e URSS implicavano necessariamente la stessa distensione o tensione fra Europa occidentale e URSS.

Le armi nuove e le loro conseguenze strategico-diplomatiche.

A poco a poco questo stato di cose ha cominciato a modificarsi. Il complesso scientifico-militare, attivo e potente sia in America che in Russia, si è concentrato sulla ricerca della precisione del tiro dei missili e su quella che, con un eufemismo elegante, è stata chiamata la miniaturizzazione delle bombe atomiche e nucleari. E quando il genio scientifico cerca con furore qualcosa, finisce quasi sempre col trovarla.

Dietro al problema dell'equilibrio — militare e diplomatico — dei grandi missili intercontinentali e delle bombe a testata multipla, sono apparse le armi di « teatro » — gli SS 20, i Backfire, i Pershing II, i Cruise, le bombe a neutrone... — che rendono

(1) La Francia meno degli altri, ma la sua indipendenza è stata in realtà più di parata che reale. L'impiego della forza militare francese è sempre dipeso dall'« Early Warning System » della NATO; e la Francia ha sempre accettato in pratica, come gli altri alleati, che la distensione dipendesse essenzialmente dal grande dialogo fra Washington e Mosca.

possibile una guerra, anche nucleare, localizzata nel teatro europeo senza implicare automaticamente il conflitto totale a livello intercontinentale.

Queste innovazioni negli armamenti hanno come conseguenze strategiche e diplomatiche che la solidarietà di fondo dell'Occidente conserva il suo significato, ma che la sicurezza europea non è più vista automaticamente nello stesso modo da Washington e dalle capitali europee. Tutti i partners dell'Alleanza sono convinti che la sicurezza deve essere fondata su un dosaggio intelligente di forze militari e di diplomazia, di armamenti e di negoziati, ma il dosaggio è diverso dai due lati dell'Oceano.

Per l'America rimane intatto l'interesse primordiale ad avere con l'URSS un impegno reciproco a non distruggersi e in effetti i canali di comunicazione rimangono aperti e dei segnali li percorrono continuamente per mantenere in vigore questo patto. Ma gli Americani sono molto più pronti ad assumere il rischio di tensioni crescenti fino al livello di conflitti localizzati in ogni altra zona d'incertezza o di turbolenza politica e militare che possa formarsi. Ed i Sovietici hanno lo stesso atteggiamento. Poiché l'Europa sta diventando a poco a poco una regione dove il conflitto, anche nucleare, sembra poter essere controllato e localizzato, Washington tende a non rifiutare, certo, la possibilità di negoziato per bloccare ed anche ridurre gli armamenti, ma una priorità assoluta è data al rafforzamento delle armi di « teatro », perché sono esse che assicurano la possibilità di mantenere il controllo e la localizzazione del conflitto.

Questa politica americana di sicurezza non può coincidere con le esigenze di una politica europea di sicurezza. L'Europa non può, certamente, negoziare accettando come dato permanente la sua inferiorità militare, ma non può nemmeno dare una priorità assoluta alla corsa al riarmo. Ha un interesse evidente a cogliere tutte le possibilità di negoziato in modo da poter sondare in quale maniera ed a quali condizioni è possibile diminuire le tensioni, ridurre gli armamenti, aumentare le possibilità di pace.

Per dirla semplicemente: finché le probabilità di avere la pace o la guerra sui loro territori erano praticamente le stesse per gli Americani e gli Europei, le loro priorità militari e diplomatiche non potevano che essere identiche. A partire dal momento in cui una guerra in Europa diventa possibile senza implicare automaticamente una guerra anche sul territorio americano, le priorità diventano differenti ed i rapporti fra alleati all'interno dell'Alleanza devono necessariamente essere modificati.

Le incertezze, le esitazioni, le pressioni, i dibattiti nati intorno al problema della difesa europea in questo momento sono il se-

gno dello stato di fluidità nel quale si trova l'ordine europeo occidentale.

La sorte dell'Europa degli Stati sovrani.

Il nuovo ordine che si formerà in un modo o nell'altro non potrà essere l'ordine sognato dai nostri nazionalisti e pacifisti, costituito da un insieme di Stati neutrali dove ognuno pensa a modo suo alla sua difesa ed alla sua diplomazia nazionali. Le armi moderne e la presenza di imperi con ambizioni mondiali privano di ogni significato l'idea stessa di difesa nazionale. Il triste spettacolo che vediamo dappertutto nel mondo è che ogni paese pronto — anche eroicamente pronto — ad una semplice guerra nazionale è sempre un paese pronto a diventare una pedina manovrata da giocatori che lo sovrastano, su una scacchiera che lo sovrasta. Le armi nucleari di « teatro » sottolineano ulteriormente il fatto che la sicurezza e la difesa dell'Europa possono avere, ormai, soltanto una dimensione europea.

Per questa stessa ragione, nessuno degli Stati europei ha o la capacità o il diritto di fare sue le esigenze europee sulla scena diplomatica internazionale. Tutta l'agitazione di questi mesi dei nostri capi di governo e dei nostri ministri degli esteri ha qualcosa di spettrale. Se continuano su questa strada, ogni paese dovrà finire con l'adattarsi bene o male alle pressioni, ormai molto attive, degli Americani.

Finché per gli Europei non vi sarà unità nella loro diplomazia e nella loro strategia, qualcuno dovrà assumere la responsabilità globale diplomatica e strategica per il « teatro europeo » e questo ruolo sarà necessariamente assicurato dagli Americani. Ma visto che ormai per essi i dati della sicurezza dell'Europa non coincidono più con la nostra, la difesa e la diplomazia europea saranno solo un bastione avanzato della difesa e della diplomazia americane.

Il momento dell'azione.

Se gli Europei vogliono rientrare in possesso della loro difesa e della loro diplomazia, dei loro armamenti e dei loro negoziati, se vogliono trattare da eguali con gli Americani le modalità e le condizioni che legheranno nell'Alleanza i piani strategici e diplomatici degli uni e degli altri, se vogliono essere al tavolo dei negoziati con l'URSS con una voce propria, dovranno decidersi a formare infine un governo comune incaricato della difesa e della politica estera europea, cioè l'Unione europea. Gli Europei si

trovano, nel quadro dell'Alleanza atlantica, di fronte alla scelta fra una politica di sicurezza, certamente di dimensione europea, ma guidata dagli Americani, e subordinata alle priorità americane, o una politica di sicurezza europea, fatta dagli Europei per gli Europei. Satelliti o partners; *tertium non datur.*

L'Europa si è già trovata in situazioni simili che non dobbiamo dimenticare. Nel 1950, l'ordine europeo occidentale fondato sull'Autorità della Ruhr si sgretolava, perché non si poteva ricostruire l'Europa rinunziando a utilizzare il potenziale industriale tedesco. Gli Americani domandarono agli Europei di sciogliere quest'Autorità e di restituire alla Germania la possibilità di produrre liberamente carbone e acciaio, offrendosi come garanti affinché questa potenza economica rinascente non fosse più utilizzata a scopi di potenza nazionale. In un memorandum famoso che è il vero atto di nascita politica della Comunità, Monnet dimostrò a Schuman che l'Autorità della Ruhr era condannata in ogni caso, che non c'era alternativa francese alla proposta americana, perché Washington avrebbe trascinato uno dopo l'altro tutti gli altri Stati europei, ma che c'era un'alternativa europea. L'alternativa era, nei termini di quei tempi: satelliti o partners? Schuman comprese e due anni dopo la prima Comunità europea era nata.

Nel 1951 l'ordine europeo occidentale fondato sul divieto del riarmo della Germania si sgretolava perché non si poteva organizzare la difesa dell'Europa, ed in particolare della Germania occidentale, rinunziando ad utilizzare il potenziale militare di quest'ultima. Gli Americani proposero di ricostituire un esercito tedesco, garantendo che non sarebbe più stato utilizzato a scopi di potenza nazionale.

Ancora una volta, non c'era alternativa nazionale alla proposta americana che sarebbe stata accettata da tutti uno dopo l'altro. Tuttavia c'era un'alternativa europea, che produsse il progetto della CED e poi della Comunità politica. Questa volta, gli Europei non furono capaci di realizzare il loro progetto, ma il fallimento della CED, seguito da quello della CPE, non ristabilì l'ordine precedente. Fu il piano originale americano che si realizzò e d'allora in poi la difesa europea è sotto l'egida americana.

Oggi, di nuovo, l'ordine europeo, fondato sulla coincidenza totale fra politica estera e militare degli Stati Uniti e dell'Europa occidentale, si sta sgretolando. Gli Americani propongono l'organizzazione di un « teatro europeo » distinto dal « teatro mondiale », posto sotto il loro controllo. Non ci sono alternative nazionali a questa proposta, perché il « teatro europeo » è una realtà, e l'alleanza con l'America rimane una necessità. Tutti i paesi eu-

ropei finirebbero con l'accettare la proposta di Washington... Ma esiste un'alternativa europea. E di nuovo: satelliti o partners?

Due o tre anni passeranno prima che i missili che si stanno costruendo siano installati, che tutti i giochi siano fatti, che tutto sia di nuovo immobile. Dio sa per quanto tempo... o per quanto poco tempo. Durante questo breve periodo il problema di una politica estera e di difesa dell'Europa resterà aperto. È la drammaticità e l'urgenza di questa scelta che fa dei primi anni '80 un momento propizio per la decisione del Parlamento del 9 luglio.

Che dovrebbero fare i nostri governi a breve termine?

La misura più urgente sta nelle mani dei nostri governi perché è nelle loro mani che per il momento si trova, frammentata, la politica estera dell'Europa. Se riuscissero ad essere all'altezza della situazione, dovrebbero prendere una decisione analoga a quella degli Alleati che, durante la prima e la seconda guerra mondiale, decisero di mettere le loro forze armate sotto un comando unico, Foch e Eisenhower rispettivamente. Era una misura d'emergenza e transitoria, ma era un cambiamento radicale del modo di condurre le operazioni militari sul suolo europeo.

Nello stesso modo i capi di governo del Consiglio europeo dovrebbero oggi definire una linea politica comune da seguire sul problema del riarmo e dei negoziati, e dare ad un uomo politico di primo piano, dotato d'esperienza e di autorità, il ruolo di rappresentante unico dei paesi della Comunità nelle trattative con il governo americano e nei negoziati con il governo sovietico. Un tale atto potrebbe essere realizzato rapidamente, senza troppe formalità giuridiche, e non sarebbe che provvisorio. Ma mostrerebbe che i nostri governi avrebbero infine cominciato a capire quel che significa dare una voce e una personalità all'Europa.

Ma i governi avranno il coraggio di farlo? E il Parlamento europeo avrà il coraggio di chiedere loro di farlo?

Chi dovrebbe agire a medio termine?

Ma oltre a questa misura d'emergenza che servirebbe solo a riempire provvisoriamente un vuoto diplomatico, resta ancora da fare la scelta definitiva: satelliti o partners? Prendere la via che porta ad un'Europa occidentale unita sotto la guida del potere americano; o ad un'Europa unita sotto un governo europeo?

È possibile — l'abbiamo detto e ripetuto molte volte — che per rispondere a questa sfida qualcuno dei nostri ministri degli esteri, rendendosi conto della necessità di riaprire il dossier dell'Unione europea per cercarvi l'alternativa europea, incarichi pigramente i diplomatici del suo ministero di elaborare studi e proposte.

Corre voce che nei ministeri di Genscher e Colombo si sarebbe già incominciato a lavorare in questo senso. È necessario ancora una volta descrivere il triste quadro dei risultati inevitabilmente intergovernativi, cioè sterili, che questi funzionari, indipendentemente dal loro valore personale, produrrebbero?

Questa volta, a differenza di quel che successe nel 1951 e nel 1952, non è un governo europeo a proporre l'alternativa europea. *È il Parlamento europeo che rappresenta legittimamente tutti i cittadini della Comunità e che ha deciso di proporre il Trattato-costituzione dell'Unione europea.*

Dobbiamo sperare che, subito dopo essersi messo al lavoro, ne informi tutti i governi della Comunità, invitandoli a mandargli le loro opinioni e i loro suggerimenti. Diverrebbe con ciò l'interlocutore europeo nel grande dibattito che si è aperto sulle responsabilità che i nostri paesi devono assumersi nell'organizzazione della nostra difesa e nella costruzione della pace.

A. Spinelli e F. Ippolito

LA CRISI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA E IL PROBLEMA DELLE ISTITUZIONI *

L'UEF ha preso in considerazione la crisi dell'integrazione europea, e, in questo contesto, le deliberazioni del 9 luglio del Parlamento europeo sul problema delle istituzioni. A questo riguardo, l'UEF osserva quanto segue.

1. – La crisi riguarda il processo di integrazione nella sua globalità. Alla base della crisi c'è il fallimento dei tentativi della Comunità di sviluppare, nel quadro dell'unione economico-monetaria, le politiche comuni indispensabili per garantire « uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità » (art. 2 del Trattato CEE). Le conseguenze di questo fallimento erano inevitabili. Il mancato sviluppo europeo ha fatto prevalere gli orientamenti nazionali, e questi orientamenti hanno

(*) In vista dell'inizio dei lavori della Commissione permanente per i problemi istituzionali del Parlamento europeo, il presidente dell'UEF Mario Albertini ha deciso di presentare al Comitato federale del 21 dicembre 1981 la proposta di risoluzione che pubblichiamo.

provocato la divergenza crescente delle politiche economiche nazionali che è ormai giunta ad un punto nel quale fa arretrare giorno per giorno, anche sul piano psicologico, l'unità costruita negli anni '50 e '60.

La conclusione è chiara. Per uscire dalla crisi bisogna rafforzare la capacità d'azione della Comunità. Mettendo l'accento sul rafforzamento delle istituzioni, il Parlamento europeo ha dunque mostrato di aver compreso la natura della crisi, e di voler assumere il ruolo di federatore democratico che corrisponde al suo dovere e al suo diritto. Ciò vale, in particolare, per la decisione di elaborare un progetto di riforma della Comunità e di trasmetterlo ai competenti organi costituzionali di ciascun paese per la ratifica. È la procedura più efficace perché è la sola che permette di prendere in considerazione tutte le ipotesi, e di farle discutere apertamente da tutti — cittadini, forze politiche, sociali e culturali, sistema dell'informazione — senza riservare la prima elaborazione soltanto ai governi nazionali, a qualche funzionario e a pochi esperti. Non occorre sottolineare, d'altra parte, l'utilità di un grande dibattito sul ruolo dell'Europa per consentire all'opinione pubblica di orientarsi in modo positivo nelle presenti difficili circostanze.

2. – La Comunità non è stata rafforzata perché i governi nazionali hanno abbandonato in linea di fatto, tanto sul piano dei contenuti come su quello delle istituzioni, il metodo graduale di costruzione dell'Europa che aveva fatto buona prova negli anni '50 e, nonostante alcuni ostacoli, anche negli anni '60. Circa i contenuti è evidente che l'integrazione, dopo aver raggiunto il livello dell'unione doganale e dell'unione agricola, poteva avanzare solo sulla via dell'unione economico-monetaria; ed è altresì evidente che ciò richiedeva un progresso corrispondente sul piano delle istituzioni, in specie per quanto riguarda il potere esecutivo, quello legislativo e quello monetario. Ma questo progresso non c'è stato perché i governi hanno proprio tentato di avanzare senza rafforzare le istituzioni. Il risultato è davanti agli occhi di tutti. Il primo tentativo di unione economico-monetaria è fallito; e lo SME è fermo alla prima tappa, cioè ad uno stadio di sviluppo che i governi stessi si erano impegnati a superare, e che non basta, in ogni caso, per eliminare la divergenza, tuttora crescente, delle economie nazionali.

Ogni rilancio dell'Europa che ignori questi dati di fatto è destinato a fallire. Senza istituzioni capaci di gestire in modo equo, efficace e responsabile l'unione economico-monetaria, è fatale che i paesi ad economia forte si rifiutino di aumentare le risorse della

Comunità per il timore che esse servano solo a finanziare gli errori dei paesi ad economia debole; e che, d'altra parte, i paesi ad economia debole, non potendo contare su vere politiche comuni, affrontino i loro maggiori problemi con prospettive nazionali invece che europee. Detto in altri termini, è fatale che l'Europa a due velocità abbia preso il posto di quella dell'integrazione. E in causa non è, come spesso si dice, la mancanza di volontà politica che ciascuno imputa agli altri, bensì la mancanza dei mezzi istituzionali per esprimerla. È evidente, per esempio, che nessuno si aspetterebbe cose come la formazione di una volontà politica francese (o italiana, o tedesca ecc.) e la capacità di governare l'economia francese se, al posto di un governo francese, ci fossero una « Commissione » francese che formula proposte, e un « Consiglio » dei ministri regionali che prende le decisioni. Ma quando si tratta dell'Europa sembra che quasi tutti perdano l'uso della ragione.

3. – Per analizzare nei suoi termini concreti il mancato sviluppo costituzionale bisogna in primo luogo tener presente che nel quadro della costruzione dell'Europa con il metodo graduale, l'accumulo iniziale del potere legislativo e di quello esecutivo nel Consiglio dei ministri era inevitabile, e non era antidemocratico. Era inevitabile perché, scartato il metodo costituente, non si poteva cominciare con decisioni democratiche europee, impossibili senza un potere costituzionale europeo; e non era antidemocratico perché nella prima fase dell'integrazione si trattava soprattutto di eseguire un programma di liberalizzazione degli scambi contenuto nel testo del Trattato, cioè di scelte già fatte al momento delle ratifiche parlamentari. Ciò detto, bisogna anche dire che il rispetto del metodo graduale avrebbe comportato, per le fasi successive, la formazione graduale di un potere esecutivo e di un potere legislativo distinti ed efficaci. Ma i governi nazionali, invece di sviluppare in questo senso la Commissione e il Parlamento, hanno preso iniziative del tutto estemporanee, che o lasciavano intatto il meccanismo di decisione iniziale o addirittura lo soffocavano, senza curarsi affatto di far crescere ciò che esisteva già.

I risultati di questa condotta priva di logica sono noti. La missione affidata a Tindemans è fallita. Il Consiglio europeo non ha trovato un ruolo preciso. L'unione è sempre un pio voto. E la Comunità funziona sempre peggio. Era inevitabile. Pretendere di governare il Mercato comune e di svilupparlo con un sistema di governo che concede l'ultima parola al Consiglio dei ministri, cioè ad un collegio che delibera in segreto e riunisce nelle sue mani il potere esecutivo e quello legislativo, come se fossimo ancora ai tempi dell'assolutismo, è un non senso. Al grado attuale

di sviluppo l'Europa — quella della Comunità e quella del Consiglio europeo — deve ormai prendere decisioni molto importanti, e talora di estrema importanza, per il benessere e la sicurezza di tutti, e va da sé che nelle società libere decisioni di questo genere possono essere prese in modo valido ed efficace solo con il metodo democratico. Non tenere conto di ciò, e ignorare persino, quando si tratta delle istituzioni europee, tutto ciò che la ragione ha stabilito in materia di Governo dei sistemi politici durante l'intero corso della storia, è una follia, nella quale si casca solo per il rifiuto ingiustificato di sottoporre anche il caso europeo, come ogni altro caso umano, all'esame della ragione.

Il bilancio fallimentare degli anni '70 presenta un solo punto positivo: il riconoscimento del diritto di voto europeo. Ma il voto europeo è un punto di partenza, non un punto di arrivo. Esso darà i suoi frutti solo se, e solo quando, il Parlamento europeo avrà il potere di far corrispondere alla volontà degli elettori il governo della Comunità. Per ora esso è una grande cosa se viene usato per battersi per questo potere, una presa in giro degli elettori in ogni altro caso.

4. – Il criterio che vale per spiegare la crisi dell'integrazione vale anche per la ricerca della soluzione. Attualmente la Comunità può essere definita come un sistema federale di governo parlamentare imperfetto per i seguenti motivi. Il Parlamento può censurare la Commissione, ma questo controllo dell'esecutivo è imperfetto perché il Parlamento non ha l'ultima parola circa l'approvazione delle leggi e la formazione della Commissione. La Commissione può elaborare la politica della Comunità, ma questo potere è imperfetto perché è un potere di proposta al Consiglio, non di attuazione, e quindi obbliga la Commissione a proporre soluzioni accettabili da ognuno dei ministri del Consiglio invece che soluzioni adeguate alla natura dei problemi sul tappeto. In Consiglio ha il potere di difendere gli interessi vitali degli Stati membri, ma questo potere è imperfetto perché può essere esercitato solo con il veto, cioè con la paralisi dell'azione della Comunità.

Il fatto è che questo sistema, che sembra fatto apposta per non funzionare, aveva in realtà senso sia perché si trattava di fare un esperimento in condizioni particolari (periodo transitorio del Mercato comune), sia perché, in mancanza del voto europeo, la sola legittimazione democratica stava nel voto nazionale. Ma l'esperimento è stato fatto, ed il diritto di voto europeo è stato finalmente riconosciuto. Il sistema attuale ha dunque perduto la sua ragione d'essere, e può essere sviluppato solo correggendo i suoi difetti, cioè dando l'ultima parola al Parlamento in materia di approvazione delle leggi e di formazione dell'esecutivo, l'ultima parola alla Commissione in materia di elaborazione della politica della Comunità e trasformando il Consiglio dei ministri in una seconda Camera, la Camera delle nazioni, per salvaguardare gli interessi vitali delle nazioni senza bisogno del diritto di veto. In questo quadro il Consiglio europeo troverebbe un ruolo preciso assumendo il carattere di presidenza collegiale della Comunità. Ogni altra soluzione non sarebbe lo sviluppo di ciò che esiste già, e sarebbe, inoltre, puramente illusoria perché non esiste alcuna possibilità di sviluppare le politiche comuni e l'unione economico-monetaria con poteri imperfetti di governo, di controllo democratico e di salvaguardia delle nazioni, cioè con un sistema immobilizzato dal veto e dalla impossibilità di elaborare programmi coerenti ed efficaci.

Va ancora osservato, d'altra parte, che senza un vero governo del Mercato comune e dell'Unione economico-monetaria non si può fondare su basi certe l'ulteriore evoluzione della Comunità nei settori della politica estera e della difesa. A questo riguardo la soluzione ideale sarebbe un nuovo periodo transitorio con l'attribuzione alla Comunità del potere di guidare l'evoluzione, e con un diritto di veto degli Stati per questi settori sino al compimento della transizione. Ma risulterebbe efficace anche un programma più pragmatico e meno ambizioso perché sulla base di una salda unità economica e di una moneta europea, la cooperazione politica potrebbe fare certamente grandi progressi.

DISCORSO PRONUNZIATO DA A. BANFI IN PIAZZA DEL DUOMO, A MILANO, IL 25 SETTEMBRE 1981 A CONCLUSIONE DELLA MARCIA PER LA PACE PROMOSSA DAL MFE *

La generazione alla quale appartengo è nata mentre infuriava quella che fu definita la prima guerra mondiale: è cresciuta nel clima della dittatura fascista che ha ucciso la democrazia utilizzando demagogicamente l'arma del nazionalismo. Eravamo appena ventenni ed al grido Italia! Italia! siamo stati mandati a combattere ed a morire in Africa per conquistare un paese, l'Etiopia, che non aveva fatto nulla contro di noi: tutto ciò in una ubria-

(*) Arialdo Banfi è oggi presidente della Federazione dei resistenti europei. Ha fondato, con Altiero Spinelli e altri antifascisti, il MFE a Milano il 27-28 agosto 1943.

catura generale di nazionalismo. Il nazismo ha aggiunto al nazionalismo il razzismo, formando una miscela esplosiva che ha sconvolto il mondo nel 1939 con l'invasione della Polonia, che ancora subisce le conseguenze di quei tragici avvenimenti. Noi giovani eravamo nauseati dalla propaganda nazionalista nazifascista, avevamo sperimentato sulla nostra pelle il significato di quelle frasi che Mussolini aveva fatto scrivere sui muri delle case, ovunque nel nostro paese, quali « la pace riposa sulle forze armate », « otto milioni di baionette per la grandezza della Patria », « non burro ma cannoni »: cominciavamo a cercare di sapere la verità sul fascismo ed a conoscere gli antifascisti che da anni marcivano nelle carceri od al confino.

E così quando nel 1941, dal confino di Ventotene, pervenne il Manifesto federalista di Ernesto Rossi ed Altiero Spinelli fu, per alcuni di noi, la rivelazione di una nuova via per i popoli europei: ricopiammo quel manifesto e cominciammo a diffonderlo clandestinamente suscitando interesse nell'ambiente antifascista ma scarso entusiasmo. L'antifascismo militante era legato agli schemi della lotta politica degli anni 1917-1922: i partiti operai erano pro-sovietici, quelli borghesi pro-angloamericani: solo l'antifascismo li univa ma, col pensiero rivolto al futuro, ciascuno operava per soluzioni diverse: restaurazione e rivoluzione erano gli obiettivi degli schieramenti.

Caduto il fascismo, in quei quaranta giorni del 1943, che ora ricordo come allucinanti e frenetici, pieni di gioia per la caduta della dittatura, di angoscia per il futuro, liberati dal confino Rossi e Spinelli, abbiamo costituito in Italia il Movimento federalista, che per noi giovani rappresentava l'idea nuova per superare il passato nazionalista, portatore di conflitti, e costruire un'Europa unita e pacifica. La nostra idea era che l'Europa — storicamente culla di civiltà ma anche di tante guerre sanguinose e distruttrici — potesse divenire, invece, elemento di pace sicura e di stabilizzazione nei rapporti mondiali. La rottura, già un anno dopo la fine della guerra, dell'alleanza tra le potenze occidentali e l'Unione Sovietica rappresentò un duro colpo alla nostra speranza sulla possibilità di unire l'Europa, tutta l'Europa geografica, in una organizzazione che già avevamo chiamato Stati Uniti d'Europa.

Poiché la politica è l'arte del possibile, senza rinunciare alla idea dell'Europa unita, ma con saggezza e determinazione i federalisti convinti lavorarono per porre le fondamenta dell'unità europea e queste fondamenta sono state poste nel corso degli anni '50, ma su di esse non si è riusciti a costruire l'unità europea che, per essere tale, deve essere politica e non solo basata su interessi economici, tanto labili e mutevoli quali l'esperienza ci ha insegnato essi siano. Con l'elezione del Parlamento europeo a suffragio generale le fondamenta dell'Europa unita si sono consolidate ma siamo sempre di fronte al problema di costruire sopra le fondamenta qualcosa che si veda, che i popoli sentano come cosa cui hanno contribuito con le loro battaglie democratiche. Questo è il vostro compito, giovani democratici dei paesi di questa Europa che deve essere ringiovanita se vuole sopravvivere ed avere nel mondo una sua funzione.

Ho ricordato il passato perché la coscienza storica è necessaria per capire il presente e costruire il futuro. Quando si leggono i giornali di tutto il mondo ci si accorge, drammaticamente, che i governi stanno ripetendo gli errori del passato, quelli che hanno causato milioni di morti e la distruzione di città e di industrie. Quando si sentono dichiarazioni che riecheggiano i vecchi schemi della forza militare quale garanzia di pace, dobbiamo reagire e gridare alto e forte che la pace è garantita dalla volontà dei popoli di vivere in pace e di creare strutture politiche coerenti per realizzare tale loro volontà.

In questa direzione si muove l'iniziativa del gruppo del Coccodrillo che ancora una volta vede il nostro Altiero Spinelli protagonista della battaglia federalista che ha conquistato tanti consensi da aver consentito di vincere una prima battaglia al Parlamento europeo e che sta influenzando la politica di alcuni governi europei.

Oggi la nostra lotta comune è contro la frenetica rincorsa alla superiorità degli armamenti strategici e convenzionali in cui sono impegnate le grandi potenze le quali pretendono di trascinare i loro rispettivi alleati. I popoli sono sottoposti ad un bombardamento di slogans propagandistici per convincerli a sopportare sacrifici per incrementare le spese per l'armamento. Dobbiamo gridare a tutti che non facciamo distinzione fra arma ed arma: non vi sono missili con l'emblema della colomba della pace e missili con impresso il teschio: i missili rossi, quelli neri e quelli grigi sono tutti uguali e noi siamo per la riduzione progressiva e continua di tutti gli arsenali militari, nessuno escluso e quindi non esclusi quelli che si vanno riempiendo in Libia o che sono già pieni in Israele ed in altri paesi o quelli che, pieni, si vanno svuotando perché hanno già seminato morte e distruzione, quali quelli dell'Irak o dell'Iran.

Questa marcia della pace è contro l'installazione dei Pershing e dei Cruise americani in Europa ma è anche contro l'installazione degli SS20 sovietici: di questi chiediamo la rimozione immediata, per gli altri, chiediamo che essi non siano installati né a Comiso né altrove in Europa: e così dicasi per quelli installati

su navi di superficie o sottomarini. Le polemiche che, in Italia, accompagnano ogni iniziativa per fermare la corsa agli armamenti, per la riduzione degli stessi, è la prova di quanto ancora si debba lavorare per fare di questo paese un paese aperto al mondo, liberato dal provincialismo, dal nazionalismo che è il contrario dell'amore per la propria patria. In attesa di poter considerare quale nostra patria il mondo intero, vogliamo che la nostra patria sia l'Europa: l'Europa oggi possibile, quella occidentale, ma aperti, sempre, ad allargarne i confini ai paesi dell'Europa orientale i quali hanno gli stessi nostri problemi ed i cui popoli hanno le nostre stesse aspirazioni. Quando si conduce una battaglia democratica per la pace e la ripresa del processo di distensione internazionale, per il disarmo generale e controllato, quando si lavora, come il nostro Ministro degli esteri on. Colombo ha dichiarato ieri all'ONU, per un livello sempre più basso di armamenti, le polemichette di casa nostra appaiono ben piccola cosa, che dobbiamo tutti insieme far finire dimostrando, come questa manifestazione federalista dimostra, che la nostra volontà di pace e di disarmo non è a senso unico in alcuna direzione est-ovest-nord-sud, che non siamo strumento di nessuna delle grandi potenze né delle minori. Deve essere chiaro a tutti che il discorso che « bisogna essere più forti per indurre l'avversario a trattare » è un discorso senza sbocco perché prima della trattativa verrà la guerra atomica. Per questo insistiamo per la ripresa della trattativa senza perdere altro tempo: solo allora i popoli potranno capire chi vuoli e chi non vuole la distensione.

Con la lotta antifascista e con la Resistenza, cui ha partecipato il popolo e l'esercito dell'Italia rinnovata, abbiamo acquisito la coscienza dei valori di libertà e di democrazia che ci hanno portato a credere nella capacità degli uomini di vivere in pace, di superare anacronistiche frontiere, di creare una comunità internazionale a cominciare da quella in cui viviamo, l'Europa. La strada è lunga e faticosa, piena di ostacoli e di pericoli ma con la fiducia che hanno avuto coloro che, negli anni duri della dittatura, ci hanno insegnato la via dell'unità europea. andate avanti, giovani, senza complessi, senza timori: l'idea è giusta ed essa supererà ogni ostacolo e contribuirà a rendere più sicuro l'avvenire dell'Europa e dei suoi cittadini.

I documenti

LA DIFESA DELL'EUROPA *

L'analisi dei due termini del tema proposto fornirebbe materia sufficiente per scrivere un libro, ma in questo quadro noi ci limiteremo alle considerazioni essenziali per mostrare il più chiaramente possibile la necessità di una difesa europea e le sue modalità di applicazione.

Parlare della difesa dell'Europa coincide con l'evocare la strategia della dissuasione, cioè il dispiegamento di mezzi tali che l'eventuale tornaconto di una aggressione sia assolutamente sproporzionato ai rischi connessi. Per lunghi anni il fondamento essenziale della dissuasione era costituito dai missili nucleari strategici, completati più tardi da una vasta gamma di armi tattiche, chiamate attualmente armi nucleari di teatro d'operazione. L'effetto distruttivo senza precedenti di questo arsenale ha portato l'opinione pubblica ad accettare senza troppe riserve la teoria della « guerra impossibile », basata sulla certezza che uno scambio nucleare generalizzato condurrebbe alla distruzione entrambi i contendenti. Le cose stanno ancora così oggi? Questa è la prima domanda alla quale cercheremo di rispondere analizzando brevemente l'evoluzione delle teorie strategiche e dei potenziali bellici implicati. Quali potrebbero essere le diverse ipotesi di conflitto,

(*) Nei « Documenti » di questo numero compaiono alcuni testi e interventi, e la risoluzione finale del Convegno «Il ruolo internazionale della Comunità europea e i problemi della difesa dell'Europa», organizzato dall'UEF il 5 aprile 1981 a Torino. Il pensiero della rivista sul problema della difesa è contenuto nell'editoriale. Ci è parso comunque opportuno offrire ai lettori l'espressione di autorevoli punti di vista che possono anche non coincidere col nostro.

sia dovute a un urto diretto fra le due superpotenze, sia dovute ad un attacco nucleare o classico, avente per obiettivo l'Europa? Un breve esame delle soluzioni possibili e una valutazione delle loro probabilità ci permetterà di riconoscere l'ipotesi più pericolosa e senza dubbio più probabile. Siamo noi in grado di fronteggiarla? Porre questa terza domanda significa sollevare il problema della debolezza crescente dell'occidente di fronte ad un potenziale dell'avversario che non cessa di accrescersi, accentuando di anno in anno uno squilibrio generatore di crisi potenziali o conclamate. Ma non è sufficiente fare una diagnosi, bisogna anche proporre dei rimedi. È quanto cercheremo di fare nella seconda parte di questa breve trattazione, esaminando il quadro politico, economico, psicologico e militare, nel quale l'Europa potrebbe realizzare progressi considerevoli in vista di garantire la sua sicurezza e dunque la sua libertà e la sua autonomia.

L'evoluzione dei potenziali strategici e le conseguenze che ne derivano.

All'origine, gli strumenti iniziali della dissuasione si situavano al solo livello delle armi nucleari strategiche, bombardieri a lungo raggio d'azione, poi completati da missili intercontinentali di diversi tipi, sia installati a terra, sia a bordo di sottomarini strategici. È nel corso degli anni cinquanta che vengono installate nella regione Centro della NATO le prime armi nucleari tattiche, allo scopo di compensare la disparità delle forze convenzionali e il vantaggio acquisito dai Sovietici in questo campo. Queste armi tattiche fanno parte inestricabile e inseparabile della dissuasione globale degli Stati Uniti e della loro potenza nucleare, chiamata ad agire come un tutto nel quadro delle rappresaglie massicce, previste dalla strategia vigente all'epoca. Le forze convenzionali, in questo contesto, non hanno ruolo di dissuasione: esse servono da *tripwire,* campanello d'allarme, e la loro sola missione è di servire da forza di test, di constatare la realtà di un'aggressione, importante o limitata, e di giustificare in conseguenza l'impiego delle forze nucleari.

Il giorno in cui il territorio degli Stati Uniti diventa, per la prima volta nella storia, vulnerabile da parte delle armi intercontinentali sovietiche, interviene una modificazione fondamentale della dottrina strategica. Si adotta ormai una nuova strategia che viene detta della risposta flessibile o della dissuasione graduata. Adottata ufficialmente nel 1967, questa strategia è sempre in vigore al momento attuale. In poche parole essa prevede che ad ogni ipotesi di aggressione venga data una risposta adeguata nella

forma e nel livello. È in una qualche maniera un'applicazione al contrario del vecchio principio dell'adeguatezza del fine ai mezzi. In quest'ottica, le forze nucleari di teatro, dette tattiche, conservano un ruolo complementare nell'ipotesi di una guerra nucleare generale, ma si vedono attribuire delle funzioni di dissuasione e di difesa addizionali indipendenti questa volta dalle forze nucleari strategiche degli Stati Uniti. Parallelamente, la nuova strategia richiede l'accrescimento delle responsabilità di dissuasione e di difesa delle forze convenzionali della NATO. Questa condizione essenziale per la validità e la credibilità della nuova strategia era già stata riconosciuta dal generale Maxwell Taylor nella sua celebre opera *The uncertain Trompet.*

Assistiamo dunque a due avvenimenti capitali: l'autonomia riconosciuta alle forze nucleari tattiche, almeno nella fase iniziale di un conflitto; il riconoscimento del ruolo di dissuasione e di difesa delle forze classiche, promosse ormai al ruolo primordiale di elemento indispensabile della dissuasione, in quello che è stato chiamato il sistema della triade. Se la dissuasione non funziona, dunque se l'avversario effettua un'offensiva senza ricorso immediato ai mezzi nucleari, le forze classiche della NATO devono ormai condurre una vera e propria battaglia difensiva, e non più servire soltanto da «campanello d'allarme». Il paradosso è che le forze di cui disponiamo attualmente sono più ridotte di quelle che non dovevano svolgere che un ruolo di test nella strategia delle rappresaglie massicce! Proprio per questo gli esperti occidentali hanno sempre insistito sul fatto che, per dare alla logica della dissuasione una solida credibilità era necessario disporre di forze classiche adeguate, cioè suscettibili di sostenere un primo urto e di condurre una battaglia difensiva coerente.

Verso la fine degli anni sessanta divenne evidente che l'Unione Sovietica si avviava progressivamente verso la parità nucleare strategica con gli Stati Uniti, o, in termini più misurati, verso l'equivalenza essenziale. A questo punto il presidente Nixon reagì a questo cambiamento fondamentale nell'equilibrio strategico mettendo in forse l'utilizzazione delle forze nucleari strategiche americane nel quadro della «distruzione reciproca assicurata». In altri termini l'accento veniva posto piuttosto sulla difesa diretta che sull'*escalation* deliberata e questa constatazione costituisce ai miei occhi un cambiamento decisivo nella dottrina strategica americana. Un altro punto capitale appare nella specificazione degli obiettivi e la dottrina da seguire nell'impiego delle armi nucleari è quella di mettere termine alla guerra in termini accettabili per gli Stati Uniti e i loro alleati al livello più basso realizzabile in un conflitto.

Si vedono subito le profonde differenze fra questo punto di

vista e le teorie professate negli anni cinquanta e sessanta, quando lo scopo perseguito utilizzando le armi nucleari era di distruggere o schiacciare le forze di invasione del Patto di Varsavia. In chiaro questo significa che i dubbi emessi dalla scuola di pensiero francese quanto alla credibilità e all'automaticità della risposta nucleare americana al più alto livello, appaiono a posteriori giustificati.

Ma che ne è dell'Europa in questo cambiamento del contesto strategico? L'opinione pubblica europea realizza a malapena che si è prodotto un cambiamento fondamentale. Essa si intorpidisce nell'arrendevolezza e si rifiuta di prendere in considerazione l'emergenza dei pericoli. Essa non vuole comprendere che se le forze classiche della NATO non vengono portate a un livello adeguato — ed è evidente che siamo lontani da un tale obiettivo — il ricorso alle armi nucleari, e cioè la distruzione del nostro continente, è sempre più impellente. Se ciò non si dovesse verificare, se cioè la tendenza a diminuire il potenziale delle forze classiche dovesse continuare, l'Alleanza si vedrebbe costretta a ricorrere quasi immediatamente alle armi nucleari, scatenando così un processo delle conseguenze imprevedibili che comporterebbe la distruzione totale di quello che noi vogliamo difendere.

I vincoli d'impiego dell'armata nucleare.

Questi si producono nei campi politico, tecnologico e psicologico. Qualunque strategia di dissuasione si basa su due fattori essenziali: la validità dei mezzi e la volontà di impiegarli. Se uno dei due fattori è debole o nullo, la dissuasione diventa aleatoria o irrealizzabile.

I mezzi al livello strategico.

In volume e in qualità tecnologica gli Stati Uniti conservano per il momento un apprezzabile vantaggio grazie alla loro tecnologia avanzata in materia di ogive a testate multiple (MIRV), di sistemi di guida e di precisione. In materia di megatonnellaggio (carico distruttivo utile) sono in vantaggio i sovietici. A ogni modo si può ritenere che a livello strategico l'equilibrio essenziale sia realizzato e che la dissuasione funzioni effettivamente. Nonostante il carattere congiunturale, e dunque incerto, delle previsioni in questo settore, sembra assicurato che la determinazione degli Stati Uniti sia certa dal momento in cui i loro interessi vitali siano minacciati. Una risposta più sfumata s'impone invece se si tratta di intervenire con il potenziale sottoposto alle

rappresaglie dell'avversario. È più probabile che l'intervento avverrebbe nell'Europa dell'est o, eventualmente, su obiettivi militari sovietici selezionati in ordine a garantire l'invulnerabilità di fatto della fortezza America.

I mezzi al livello delle forze nucleari tattiche (dette «di teatro»).

Questi sono essenzialmente costituiti per quanto riguarda la parte occidentale dall'aviazione tattica e dai missili del tipo Lance o Pershing. I vincoli d'impiego a livello tecnico tendono per lo più a essere ignorati da un'opinione pubblica più incline a incoraggiare il ruolo eminente delle armi nucleari che ad analizzare freddamente la loro efficacia concreta. Un'arma nucleare non è redditizia che in funzione di un obiettivo valido. Questo obiettivo si presenterà solo se lo si forza a prender corpo col dispiegamento degli ostacoli e di una resistenza organizzata. Importanza dell'obiettivo e sua permanenza nel tempo sono le condizioni fondamentali dell'impiego di un'arma nucleare. È illusorio credere che l'avversario si offra spontaneamente al colpo nucleare, se gli è possibile evitarlo con la dispersione delle forze, le operazioni notturne o la mobilità delle sue manovre.

I vincoli politici.

La decisione di impiegare delle armi nucleari, anche delle mine automatiche (ADM) di caratteristiche strettamente difensive, dipende da un atto politico al più alto livello, e cioè dall'autorizzazione del presidente degli Stati Uniti. Si può escludere un veto tedesco in determinate circostanze? Il tempo utile per prendere la decisione non sarà un fattore esclusivo? I mezzi non saranno neutralizzati a priori dall'azione sovversiva o partigiana? Domande senza risposta, ma, per allargare il dibattito, vorrei citare a questo proposito Raymond Aron, che, con la consueta lucidità, pone il problema in questi termini: « Per quanto concerne la plausibilità di una minaccia contro uno Stato nucleare, la difficoltà non è di ordine morale, ma, se posso dire così, d'ordine materiale e razionale, perché utilizzare queste armi contro uno Stato che pure ne possiede, porta logicamente a ricevere una punizione più o meno uguale a quella che si è inflitta. In altri termini, chi prenderà l'iniziativa di dare esecuzione a questa minaccia, sapendo che l'avversario ha la possibilità di infliggere una rappresaglia almeno pari alle distruzioni che gli saranno state inflitte? ». E più avanti dice qualcosa che mi sembra riassumere tutto il problema attuale della difesa europea: « Lo Stato che

possiede delle armi nucleari ma non possiede la capacità di difesa territoriale mediante le armi convenzionali è certo di poter preservare l'integrità del suo territorio con la minaccia nucleare? Mi sembra legittimo affermare che su questo punto la domanda resta aperta ».

Ebbene, l'Unione Sovietica dispone, in più del suo potenziale nucleare strategico, di circa 600 missili di gittata intermedia che coprono la quasi totalità dell'Europa. Sembra dunque probabile, se non certo, che l'Europa, e solo l'Europa, avrebbe il dubbio privilegio di essere il campo di battaglia d'elezione di uno scambio nucleare, mentre i « santuari » delle grandi potenze rimarrebbero inviolati e al di fuori del conflitto.

I vincoli psicologici.

Nel caso in cui l'avversario attacchi inizialmente con le sole forze convenzionali, la massa dei fuggitivi che si allontanano dal teatro dei combattimenti, massa che si può ragionevolmente stimare a milioni di persone, costituirebbe un importante fattore perturbativo per l'impiego di armi nucleari tattiche sul territorio tedesco. Ogni risposta proporzionata dell'aggressore provocherebbe senza dubbio delle severe perdite fra una popolazione allo scoperto e non protetta.

Che cosa possiamo concludere da questo primo esame? Anzitutto che l'automaticità della risposta nucleare americana sembra molto meno sicura che in passato e che essa sarebbe accompagnata da condizioni restrittive relativamente al numero e al tipo degli obbiettivi scelti. In secondo luogo che l'evoluzione dei rapporti di forza geostrategici e la realizzazione dell'« equivalenza essenziale » ha creato una situazione del tutto nuova che ridà tutto il loro valore alle forze classiche o convenzionali e autorizza l'ipotesi di un conflitto condotto inizialmente con queste sole forze e avente per posta il controllo del continente euro-asiatico.

Ma, giunti a questo stadio dell'analisi, conviene interrogarsi sulle ipotesi di conflitto.

Le ipotesi di conflitto e le relative probabilità di realizzazione.

A priori noi dovremo considerare due livelli distinti: impiego a priori delle armi nucleari, sia esso globale o selettivo, o offensiva classica, massiccia o limitata a questo o quel teatro d'operazioni. Dopo aver effettuata una valutazione delle possibilità, della proporzionalità dei fini con i mezzi, dei rischi che si corrono e del valore relativo della posta, noi dovremo scegliere una ipotesi preferenziale, il cui scenario sarà ulteriormente esaminato, ponendolo a confronto con le controreazioni attese dalla strategia in vigore.

Una prima ipotesi è costituita dalla guerra nucleare globale (« all-out nuclear war »), e suppone che uno dei due avversari s'impegni nella guerra « pushbutton » e tenti di distruggere o di neutralizzare il più possibile i mezzi di rappresaglia avversi, in modo che resti in linea di combattimento una capacità residua di secondo intervento di infime dimensioni, insufficiente per infliggere all'aggressore dei danni inaccettabili. Tenuto conto dell'equilibrio attuale al livello nucleare strategico e delle disposizioni degli accordi SALT 1, la probabilità di una tale ipotesi può essere considerata trascurabile. È quanto pensa Schlesinger quando dice: « Noi non possiamo escludere totalmente l'attacco massiccio di sorpresa, che anzi teniamo presente nel progettare le nostre forze di secondo intervento, anche se considero la probabilità di un simile attacco come praticamente nulla nelle attuali condizioni ». In effetti la capacità di « secondo intervento » degli Stati Uniti è enorme e riposa soprattutto sull'invulnerabilità dei sottomarini strategici. Secondo le cifre fornite da Mc Namara nel 1968, 340 SLBM Poseidon (3700 testate nucleari), potrebbero distruggere approssimativamente il 30% della popolazione sovietica e il 75% delle industrie dell'URSS. Inoltre 550 missili Minuteman III potrebbero distruggere circa il 90% dei missili sovietici basati a terra. A questo punto la proporzionalità del fine con i mezzi (o del rischio alla posta) non è più rispettata e si può ragionevolmente sostenere che una tale ipotesi è estremamente improbabile se non impossibile.

Una seconda ipotesi prevede un attacco sovietico limitato, con impiego iniziale di armi nucleari, sui fianchi nord e sud dell'Alleanza, o su uno soltanto dei due. Una tale eventualità non può essere totalmente esclusa, ma sembra assai poco probabile, tenuto conto dell'impossibilità di conquistare la totalità degli obbiettivi senza scatenare la risposta nucleare avversaria. Inoltre l'occupazione di un obbiettivo situato in Norvegia, in Grecia o in Turchia, anche se viola l'integrità di un paese membro dell'Alleanza, non lede gli interessi vitali dell'Europa. La configurazione geografica permetterebbe inoltre di reagire con le forze convenzionali e di stabilire un efficace sbarramento d'interdizione con le armi nucleari tattiche. Il rischio è sproporzionato alla posta e si può ragionevolmente scartare questa ipotesi o, almeno, considerarla assai poco probabile.

La terza ipotesi considera l'eventualità di un attacco sovietico limitato su uno dei fianchi e svolto mettendo in gioco unica-

mente delle forze classiche. Gli argomenti impiegati sopra restano validi, ma la probabilità di un simile evento è maggiore. Si può tuttavia osservare che il rischio corso — incertezza sul tipo e l'intensità della risposta avversaria — non sembra proporzionato ai supposti vantaggi di una conquista territoriale limitata sull'uno o l'altro fianco.

La quarta ipotesi è quella di un'offensiva in Europa occidentale, sul teatro centrale, con impiego iniziale dell'arma nucleare, una « Blitz-Krieg nucleare » come la chiama Marc Geneste. È dubbio che l'Unione Sovietica possa neutralizzare simultaneamente tutte le armi nucleari del teatro (campi d'aviazione, missili Lance, Pershing, artiglieria nucleare) senza provocare danni enormi e perdite civili considerevoli nel territorio che essa vorrebbe conquistare. Il biasimo morale universale che conseguirebbe a questo gesto e le distruzioni irrimediabili del territorio mi sembrano sproporzionate con la posta rappresentata dalla conquista dell'Europa in questo contesto. Ne concludo che la probabilità di una tale operazione mi sembra assai tenue.

La quinta ipotesi è quella di un attacco convenzionale puro delle armate del Patto di Varsavia verso l'Europa centrale, senza ricorso iniziale all'arma nucleare. Bisogna esaminare due casi: 1) l'attacco è massiccio e mette in gioco una parte importante delle forze terrestri sovietiche, comprese le divisioni di prima e seconda linea, stanziate in URSS, 2) l'attacco si fonda sulla sorpresa e i mezzi sono limitati alle forze sovietiche — completate o no da forze satelliti — operative, cioè stanziate nella Repubblica democratica tedesca, in Cecoslovacchia e in Polonia.

L'esame del primo caso, attacco convenzionale massiccio, conduce alle conclusioni seguenti: 1) la pregiudiziale indispensabile di una operazione di questo tipo è il « build-up » e la preparazione delle forze di intervento destinate a prolungare in profondità e/o in durata l'effetto iniziale della prima ondata. Ciò presuppone il completamento delle unità di prima e seconda linea, spesso al 40%, 50% o 60% dei loro effettivi, il trasporto per considerevoli distanze, per strada o ferrovia, delle grandi unità, l'immagazzinamento di munizioni, carburanti e pezzi di ricambio indispensabili all'appoggio logistico dell'operazione; 2) l'effetto di sorpresa sarebbe totalmente nullo, poiché siffatte operazioni richiedono intervalli dell'ordine da una a tre settimane che non potrebbero sfuggire ai mezzi di sorveglianza occidentali; 3) il tempo così concesso all'avversario sarebbe, senza alcun dubbio, utilizzato dall'Alleanza per procedere parallelamente ai propri preparativi difensivi: spiegamento sulle posizioni di guerra, richiamo del personale in congedo e degli effettivi di complemento,

preparazione delle unità di riserva, rinforzo delle unità operative, stato di allarme delle unità nucleari, inizio dell'afflusso delle riserve d'oltremare, ecc., 4) la concentrazione di forze considerevoli su posizioni di raggruppamento o basi di partenza accrescerebbe la loro vulnerabilità agli eventuali tiri nucleari occidentali, in caso di aggressione.

In conclusione, l'attacco convenzionale massiccio pone l'Occidente nelle condizioni più favorevoli per rispondere in modo adeguato alla minaccia di una offensiva e valorizza al massimo l'impiego delle armi nucleari tattiche, creando contemporaneamente le condizioni volute per una spiralizzazione controllata nel corso della quale i danni prevedibili per le forze attaccanti sono assolutamente sproporzionati con gli obbiettivi previsti. Di nuovo il rischio prevale sulla posta e la probabilità di una tale operazione è relativamente minima.

Dobbiamo ora soffermarci sul secondo caso, attacco convenzionale, con le sole divisioni stanziali, senza rinforzi preliminari. In questa ipotesi l'intervallo di avvertimento sarebbe minimo o quasi nullo, giacché pochi segnali di avvertimento sarebbero percepibili a Ovest prima della messa in movimento delle unità a partire dalle loro guarnigioni di tempo di pace. L'iniziativa, congiunta con l'effetto d'urto e la sorpresa, permetterebbe di impadronirsi sullo slancio di un pegno capitale, la Repubblica Federale fino al Reno, prevenendo, con la rapidità dell'operazione, l'impiego delle armi nucleari tattiche o strategiche.

Questa eventualità rappresenta per l'Alleanza « the worst case », dunque il più favorevole per l'avversario. La sua probabilità è la più elevata. Ecco che cosa pensa il generale de Maizières di questa eventualità: « Analisti seri, come per esempio il generale Johannes Steinhoff, sostengono con solide argomentazioni che appunto un attacco di sorpresa, con obiettivi limitati nell'Europa centrale avrebbe, nella situazione attuale, considerevoli possibilità di successo. La NATO non sarebbe sufficientemente preparata alla propria difesa ». D'altra parte se l'idea operativa è condotta a buon fine, il pegno è praticamente intatto, le perdite sono minime e il rischio è bilanciato dalla posta. La probabilità di un tal tipo di operazione è dunque la più elevata. Ma si potrebbe sollevare l'obiezione seguente: quale potrebbe essere l'interesse politico di un'offensiva di questo tipo, che comporta comunque un rischio: l'incertezza relativa alla risposta, anche irrazionale, degli Stati Uniti d'America? Noi cercheremo di valutarla succintamente nelle pagine seguenti e di difendere la validità di un'ipotesi preferenziale.

Le conseguenze politico-strategiche a lungo termine.

Partendo dall'ipotesi più verosimile che prevede un negoziato fra l'Unione Sovietica e gli Stati Uniti, quale potrebbe essere la sorte di un'Europa amputata della Repubblica Federale di Germania, cosciente della sua debolezza e delle sue divisioni, incapace di assicurare la propria sicurezza di fronte alle divisioni sovietiche installate a qualche centinaio di chilometri da Bruxelles, Parigi e l'Aia? È quasi certo che l'URSS non acconsentirebbe a ritirare le sue truppe che al prezzo di condizioni draconiane. Lo smantellamento di tutta l'infrastruttura NATO nella Repubblica Federale sarebbe probabilmente una delle sue prime esigenze. Far entrare la Germania occidentale nella sua orbita immediata ne sarebbe la conseguenza.

Quale autonomia sussisterebbe per il resto dell'Europa? Un potere limitato, sottoposto in permanenza alla pressione di un apparato militare gigantesco, localizzato addosso alle sue frontiere in una situazione analoga a quella della Finlandia quando una divisione sovietica e la flotta del Baltico si trovavano rispettivamente a Porkkala e nel golfo di Botnia. Si può immaginare che qualsiasi accordo relativo a transazioni economiche, trattati di commercio, concessione di prestiti, scambio di informazioni tecnologiche, possa ancora svolgersi in una atmosfera di libertà reciproca? Non fa dubbio che aggiungendo alla sua attuale potenza la massa demografica, il peso economico e le considerevoli risorse del potenziale tedesco occidentale, l'Unione Sovietica eserciterebbe un'influenza incontestabile e incontestata sull'avvenire di un moncone di Europa, paralizzata dal timore e ormai incapace di affermare la sua identità. Ma è vano perdersi in speculazioni sul destino futuro di un'entità europea che avrebbe deliberatamente rifiutato di assicurare la propria esistenza e di unire le sue risorse. Poco importa la sorte che ci sarebbe riservata. Una cosa sarebbe ormai acquisita: nessuno degli Stati europei, sussistenti in semilibertà, sarebbe capace da solo di assicurare la propria difesa e di garantire la propria autonomia. E pertanto sparirebbe nel limbo la nozione della sua sovranità ed esso perderebbe il controllo del proprio destino... Il mondo verrebbe probabilmente diviso in due zone d'influenza: l'Europa e il suo prolungamento africano sotto controllo sovietico e con innesto progressivo di un marxismo-leninismo adattato alle circostanze del momento e l'emisfero occidentale nelle mani degli Americani. Resterebbe l'incognita cinese che verosimilmente inclinerebbe rapidamente verso gli Stati Uniti per controbilanciare lo smisurato accrescimento del potere sovietico. Ne risulterebbe forse un gran

cambiamento a livello planetario? I negoziati SALT, gli accordi economici preferenziali, il dialogo permanente dei due grandi sulla testa degli Europei, la penetrazione sovietica in Africa nera, provano a sufficienza che, non essendo capace di unirsi, l'Europa ha lasciato andare le cose senza mai riuscire a dar corpo al suo potere potenziale. Risulterà solo nei fatti una dicotomia già acquisita nelle idee.

Affrontiamo ora la terza domanda: siamo in grado, allo stato attuale delle cose, di far fronte all'evento dell'ipotesi più probabile, e cioè a una « Blitzkrieg » convenzionale, scatenata senza preavviso, o con degli intervalli molto stretti, sulla base delle forze sovietiche stanziali? La risposta, secondo me, è negativa per le ragioni seguenti: 1) l'indebolimento delle forze classiche dell'Alleanza negli ultimi anni è da valutarsi in una diminuzione netta di 576.000 uomini, mentre il potenziale avversario si accresce, nello stesso periodo, di più di un milione di uomini, 2) la dissuasione presuppone in primo luogo mezzi e subito dopo volontà. La reticenza degli europei a consacrare una adeguata percentuale di spesa alla loro difesa convenzionale tradisce una mancanza della volontà di garantire la propria sicurezza e con ciò stesso diminuisce la credibilità della dissuasione globale; 3) contrariamente a quanto avviene per le forze strategiche e tattiche, l'istantaneità della risposta, fondata su un « warning time » (tempo di allerta) adeguato, non è assicurata. I sistemi di allarme sono arcaici, non c'è la permanenza delle forze destinate ad assicurare la sicurezza dell'insieme; 4) l'assenza d'omogeneità nei corpi di armata interalleati, il cattivo spiegamento in tempo di pace delle guarnigioni dell'Alleanza, il quasi abbandono della preparazione operativa in determinate unità, invitano l'avversario a trarre partito dai punti deboli, a concentrare i propri sforzi su di questi, realizzando una superiorità di mezzi di 10 o 12 a 1 e a compromettere così tutta la coesione dell'insieme; 5) la scelta di una ipotesi « ottimista », fondata su di un considerevole tempo di avvertimento, inficia la credibilità della difesa e della dissuasione. Il rifiuto ostinato di considerare « the worst case », l'ipotesi più sfavorevole e cioè, al contrario, quella più favorevole per l'avversario, rende precaria e fragile la pianificazione in vigore, 6) la « non disponibilità » operativa delle divisioni di intervento durante i periodi di week-end o di vacanza altera ulteriormente la credibilità delle loro missioni di sicurezza e implica una cospicua perdita di rendimento del capitale investito ai fini della sicurezza, 7) la vulnerabilità delle forze classiche a un attacco di sorpresa che comprometta la loro terza dimensione, aerotrasporto o elitra-

sporto, compromette il loro spiegamento sulle posizioni operative e cioè la realizzazione della strategia prevista.

Di fronte a questa situazione preoccupante, tale da far credere che tutti gli sforzi sopportati per la sicurezza dell'Europa sono stati vani, che cosa bisogna fare per ristabilire la fiducia degli Europei e la credibilità della dissuasione? Ci manca lo spazio per descrivere in dettaglio le misure necessarie sul piano politico e su quello militare. Sembra certo che s'imponga una « europeizzazione » della difesa. L'armonizzazione e anche l'integrazione settoriale delle attuali politiche di difesa devono essere intraprese al più presto sotto l'egida di un gruppo di lavoro europeo. Gli studi di questo dovrebbero occuparsi dell'unificazione dei metodi tattici, dell'approntamento di un bilancio comune per la ricerca e la produzione di materiali standardizzati, della struttura e dei compiti di una « Agenzia europea per gli armamenti », della razionalizzazione dei periodi di ferma, dei programmi comuni di formazione e addestramento, del ruolo dei quadri e delle forze di riserva ecc. Ma è evidente che senza strutture politiche adeguate nessun progresso essenziale sarà realizzato. In questo campo il Parlamento europeo dovrebbe giocare un ruolo eminente. Tutto ciò che potrà essere intrapreso per rafforzare istituzionalmente la difesa europea favorisce l'efficacia e l'omogeneità delle nostre forze armate. Ma il problema essenziale: « come rinforzare la dissuasione e opporsi efficacemente a un attacco di sorpresa » non potrà essere risolto senza misure militari adeguate.

Attualmente la caratteristica della difesa dell'Europa è quella di riposare su una concezione strategica lineare sottoposta all'alea di una rottura nei punti deboli, suscettibile di provocare la disintegrazione dell'insieme. Le riserve non sono in grado di arrivare nel tempo voluto; la profondità del dispositivo è inesistente; i settori di difesa sono estesi su decine di chilometri, il che dà l'impressione del « vuoto sul campo di battaglia ». Si può fare riposare la difesa dell'Europa su un colpo di poker, che presuppone che l'avversario ci accordi dei tempi lunghi, che il nostro schieramento si effettui senza scontri, che un dispositivo lineare non sia perforato in nessun luogo, che la decisione di impiegare le armi nucleari sia presa al momento opportuno e che le riserve d'oltre mare arrivino al momento giusto?

È in questa atmosfera di beato ottimismo che noi abbiamo vissuto per vent'anni, grazie alla superiorità nucleare degli Stati Uniti. Ma quel tempo è passato e bisogna sostituire alla difesa lineare la difesa in superficie, appoggiandosi su di una mobilitazione regionale e istantanea di centinaia di migliaia di riservisti della Bundeswehr, in vista di creare un'armatura efficace per le

divisioni alleate, da cui consegua una simbiosi fra queste ultime e le forze territoriali di combattimento. È questo il solo e unico mezzo di sfuggire al dilemma « capitolazione o olocausto nucleare » e di dare una nuova dimensione alla strategia della dissuasione. Le teorie del comandante Brossolet e dei ricercatori di Los Alamos, gli scritti recenti del generale Löser, vanno nello stesso senso. Al di là della loro funzione difensiva, in cooperazione con le divisioni classiche, le forze territoriali costituiscono in potenza — nel caso in cui l'aggressione dovesse aver luogo davvero — il nucleo di una resistenza armata che rimetta in gioco la volontà di resistenza dei popoli europei in generale e della nazione tedesca in particolare. Si pensa forse che questa prospettiva non possa costituire di per se stessa un elemento di dissuasione altrettanto determinante quanto l'utilizzazione peraltro problematica di un arsenale nucleare che comporterebbe la distruzione di quanto si vuole difendere? Il nostro scopo non è quello di « fare la guerra » ma quello di prevenirne lo scatenamento. La costituzione di forze territoriali, concepite su tale base, è di natura tale da valorizzare la difesa europea e da allontanare lo spettro di una catastrofe che noi vogliamo evitare a qualunque costo. Come ha detto Marc Geneste « la percezione, da parte degli europei, della minaccia che grava sul loro continente, non era, e non poteva essere, identica a quella degli americani ». E ancora « le possibilità crescenti dei sovietici in materia di armamenti nucleari strategici hanno sempre più concentrato l'attenzione degli Stati Uniti sullo spazio aereo e per gli Americani 'la linea blù dei Vosgi' è la stratosfera ».

È ora che cessi questo assopimento del pensiero strategico europeo, dietro il comodo pretesto di un « ombrello nucleare » la cui realtà è dubbia. Noi esprimiamo l'auspicio che questo avvertimento sia seguito da misure concrete e rapide. Se così non fosse si potrebbe dubitare della volontà dell'Europa di garantire la propria sopravvivenza. È questo per l'appunto il parere di Marc Geneste: « fra il sipario di ferro e l'Atlantico non c'è più spazio sufficiente per riprendersi da un errore tattico iniziale in un conflitto armato. Le forze occidentali non possono permettersi di perdere la prima battaglia terrestre perché dopo un simile disastro le armate del Patto di Varsavia raggiungerebbero le rive dell'oceano e là un muro dell'Atlantico nucleare suggellerebbe per sempre la sorte dell'Europa. Con ogni evidenza noi abbiamo i mezzi per scongiurare questo destino malefico: basta che i nostri governanti dimostrino di avere la volontà politica perché ciò avvenga.

Robert Close

LA STANDARDIZZAZIONE DEGLI ARMAMENTI IN EUROPA

Gli Stati membri dell'Alleanza dell'Atlantico del Nord spendono ogni anno somme enormi per equipaggiamenti militari. All'interno di tale spesa vi sono doppioni di rilevante ammontare in merito alla ricerca e sviluppo di nuove armi. Si è calcolato, ad esempio, che i 2.600 milioni di dollari USA spesi per ricerca e sviluppo nell'Europa occidentale nel 1974-75 erano già coperti dai 7.600 milioni di dollari USA spesi dagli Stati Uniti per attività similari durante lo stesso periodo. Tali doppioni non soltanto producono enormi perdite finanziarie, ma danno anche luogo ad una inefficace e pericolosa molteplicità di diversi tipi di armi, con le stesse caratteristiche, adottate dalle Forze armate dei paesi dell'Europa occidentale. A causa della mancanza di una politica industriale dell'Europa occidentale nel settore degli armamenti, i singoli Stati stanno ottenendo troppo poco in materia di difesa per il danaro speso o stanno pagando di gran lunga troppo ciò che ottengono.

Per vari anni, diverse organizzazioni internazionali, quali la stessa NATO a livello atlantico, l'Unione dell'Europa occidentale, l'Eurogruppo e il Gruppo indipendente per il programma europeo, hanno tentato di razionalizzare il persistente sistema o « non sistema » di duplicazione e di sprechi. Ma a nessuno di questi organismi sono stati concessi, da parte dei loro governi, i poteri necessari per vincere gli acquisiti interessi nazionali. Anno dopo anno sono corsi fiumi di inchiostro, sono state approvate risoluzioni ammirabili e del tutto ragionevoli, ma quasi nulla è mutato.

Potrebbe esservi una facile soluzione al problema della razionalizzazione dell'approvvigionamento di armamenti dell'Occidente. Esso consisterebbe nell'acquisto da parte dei membri dell'Alleanza dell'Atlantico del Nord degli stessi aeroplani, cannoni e carri armati da uno stesso gruppo di costruttori. Però, cosa ciò implicherebbe? Con quasi assoluta certezza che qualsiasi importante contratto nell'essenziale settore industriale della produzione di armamenti verrebbe ottenuto dalle gigantesche industrie americane. La razionalizzazione e la standardizzazione non possono essere comprate a tale prezzo, poiché con ciò si ucciderebbe il settore della tecnologia industriale avanzata in Europa — così strettamente collegato con l'industria degli armamenti — e si renderebbero disoccupate enormi masse di lavoratori industriali dell'Europa occidentale, aggravando in modo del tutto inaccettabile

l'attuale situazione di disoccupazione. Ciò renderebbe anche l'Europa occidentale completamente dipendente dagli Stati Uniti per i suoi equipaggiamenti militari, con gravi rischi così per la sua indipendenza politica. Tanto il governo americano che i governi dell'Europa occidentale che fanno parte dell'Alleanza si sono resi conto di tale problema. Essi si sono accordati sul concetto della « strada a due corsie » secondo il quale l'Europa occidentale esporterebbe significanti quantitativi di armamenti verso gli Stati Uniti acquistando nel contempo armi americane. Ciò implicherebbe un uso delle risorse più razionale ed efficiente ed aumenterebbe la standardizzazione dei sistemi di arma. Il governo americano ha tuttavia ben chiarito di non essere interessato all'acquisto di equipaggiamenti militari europei che non corrispondano alle sue necessità militari o che possano essere prodotti negli Stati Uniti a più buon mercato.

Ma dal momento dell'accettazione del concetto della strada a due corsie avvenuto nel 1975, e nonostante un certo numero di accordi bilaterali e trilaterali conclusi da singoli Stati dell'Europa occidentale per lo sviluppo e la produzione di armamenti, l'Europa occidentale non ha sfruttato l'opportunità di organizzare il terminale europeo della strada a due corsie.

In una relazione che ho redatto per la commissione politica del Parlamento europeo e che è stata adottata dal Parlamento nel giugno 1978, ho tentato di enunziare nuove idee che potrebbero permettere agli Stati membri della Comunità europea di sottrarsi alla loro situazione di frustrazione e stagnazione. Gli inizi sarebbero abbastanza semplici. Se, come primo passo verso di essa, le istituzioni della Comunità europea potessero imbrigliare ed unificare l'enorme, ma frammentario e suddiviso, potenziale dei costruttori europei di armi nel contesto di una politica industriale comune, questo contesto politico ed istituzionale potrebbe dare una risposta e porre un termine alle divisioni distruttive che ci hanno afflitto per così lungo tempo. La proposta fatta con la risoluzione del Parlamento europeo che accompagnava la mia relazione era di « invitare la Commissione CEE a presentare a breve scadenza al Consiglio, quale elemento della politica industriale comune, un programma d'azione europeo per la messa a punto e la produzione di armamenti convenzionali ».

Tra le proposte che io ho fatto nelle conclusioni della mia relazione vi erano quelle riguardanti la creazione di un segretariato permanente del GIEP (di cui sono membri la Francia oltre che altri membri europeo-occidentali dell'Alleanza) che verrebbe a costituire, nella sua nuova forma, la parte più sostanziale dell'Agen-

zia europea per l'approvvigionamento degli armamenti. Da parte sua, la Comunità europea potrebbe sviluppare gli aspetti industriali e commerciali della cooperazione europea nell'approvvigionamento degli armamenti con l'aiuto di tutte le risorse istituzionali e finanziarie disponibili a tale scopo. Inoltre, la Comunità dovrebbe essere rappresentata, a fianco dei governi, alle riunioni del GIEP. La Comunità sarebbe così in grado di operare come un'entità nell'ambito della nuova Agenzia europea per l'approvvigionamento di armamenti. A nome dell'Agenzia, la Commissione rappresenterebbe l'Europa e negozierebbe per essa nel dialogo con gli Stati Uniti in merito alla strada a doppia corsia, particolarmente per quel che riguarda le condizioni commerciali che reggeranno il commercio transatlantico degli armamenti.

È possibile che il principale contributo del GIEP nel contesto dell'Agenzia sia quello di assumere decisioni vincolanti riguardanti il tipo di armi, e le loro specifiche, che devono essere sviluppate o acquistate sotto gli auspici dell'Agenzia. Infine, il finanziamento comunitario dovrebbe essere in grado di sviluppare la industria europea degli armamenti in settori specifici quali quello della costruzione aeronautica e navale o quello dell'elettronica.

Desidero a questo punto chiarire bene la precisa natura della mia proposta. Io non propongo che la Comunità in quanto tale diventi in qualche modo responsabile della fissazione dei criteri o delle norme riguardanti nuove armi o gli equipaggiamenti militari. Questo compito rimarrebbe sempre nelle competenze delle autorità militari che preciserebbero, per mezzo del GIEP, o in altro modo, nel contesto generale dell'Agenzia, le esatte necessità e le esatte specifiche degli equipaggiamenti militari che sono necessari. Le autorità militari costituiranno quindi, come è logico, il « richiedente » o « il cliente ». Il ruolo della Comunità europea sarà limitato al puro e semplice compito organizzativo e strutturale di far sì che l'industria europea risponda in modo coerente e coordinato alle richieste che nel settore le verranno esposte dai clienti militari che sono le forze armate degli Stati membri.

Un'impostazione di questo genere è la sola che permetterà all'industria europea degli armamenti di tener duro nei confronti della sua controparte americana, in modo da poter evitare di essere costretta a « comprare americano », come nel caso del F-16, ogni volta che nuovi essenziali sistemi di arma devono essere acquistati.

La relazione è stata osteggiata nella commissione politica del Parlamento e nelle discussioni del giugno 1978 per un certo numero di motivi rispettabili ma fuorvianti. In primo luogo è

stato sostenuto che stavo trascinando la Comunità al di là dei limiti dei Trattati nei reami delle questioni di sicurezza e di difesa. Benché non si possa in alcun modo negare che gli armamenti sono strettamente correlati alla sicurezza e alla difesa, un attento studio delle mie proposte dimostrerà, in maniera palese, che, per quel che riguarda la Comunità, esse sono limitate allo sviluppo di una politica industriale comunitaria, di cui la Comunità necessita da lungo tempo, ma per porre in essere la quale si è fatto così poco. Sono stato anche attaccato per incoraggiamento alla proliferazione degli armamenti. Il mio pensiero è ben lungi da ciò. La mia preoccupazione è quella di razionalizzare la produzione degli armamenti e di ridurre così le attuali sovrapposizioni e le dispendiose duplicazioni delle limitate risorse disponibili per la ricerca e lo sviluppo. Inoltre, non sottolineerò mai abbastanza che le mie proposte, se adottate, renderebbero molto più difficoltoso di quello che non sia al presente, per i fabbricanti di armamenti senza scrupoli, di vendere armi a regimi antidemocratici e politicamente riprovevoli. La spiegazione di questo è assai semplice. Dal momento che i governi vengono coinvolti nella supervisione della produzione e della vendita di armamenti, su base collettiva, diventa ovvio che le pressioni politiche e morali che verranno esercitate saranno molto più rigorose che nell'attuale situazione completamente incontrollata. Dopo l'approvazione della mia relazione da parte del Parlamento e la promessa fatta dalla Commissione nel giugno 1978 di agire secondo le sue indicazioni, alcune critiche sono state sollevate da membri del governo e del parlamento francesi nel senso che il Parlamento europeo e la Commissione avrebbero ecceduto le loro competenze nell'assumere tale posizione. La situazione non sta per niente in questi termini, in quanto, come ho chiarito più sopra, le mie proposte riguardano essenzialmente non lo sviluppo di una politica comune europea di difesa ma l'attuazione di una politica industriale comunitaria.

Il visconte Davignon, commissario responsabile per la politica industriale, ha espresso il consenso della Commissione alle mie proposte in sede di assemblea plenaria nel giugno 1978 ed ha indicato che la Commissione avrebbe agito sulla falsariga della risoluzione in discussione. Nel luglio 1980, Roy Jenkins, quale Presidente della Commissione ha promesso al Parlamento che la Commissione avrebbe reso noto uno studio preliminare elaborato sulla base delle mie proposte, prima della fine del 1980.

Alla fine del 1980 la Commissione ha trasmesso ai membri del Parlamento europeo, quale risposta alla mia relazione ed alla risoluzione del Parlamento, una nota elaborata dal visconte Davi-

gnon corredata da una relazione del signor Greenwood, direttore del Centro per gli studi sulla difesa di Aberdeen, su una proposta per promuovere la cooperazione nei settori della difesa e della tecnologia tra i nostri Paesi. La commissione politica del Parlamento, il cui relatore è l'on. Adam Fergusson sta studiando la nota Davignon e la relazione Greenwood e si ritiene che la commissione stessa sia in grado di riferire al Parlamento europeo nella sua interezza nel corso dei prossimi mesi.

La nota del visconte Davignon pone in rilievo « quanto poco l'Europa abbia avuto successo ... nei settori dell'alta tecnologia ... e dell'approvvigionamento degli armamenti in generale ... nello sfruttamento del potenziale e delle necessità del suo proprio mercato ». Infatti « l'assenza di un mercato europeo e di strutture industriali di dimensioni comparabili hanno limitato le possibilità dell'industria europea di far fronte alle necessità europee di sistemi avanzati di armi ». La nota Davignon riprende la proposta fatta nella relazione Greenwood secondo cui « un organismo di analisi degli approvvigionamenti per la difesa » dovrebbe essere creato nel contesto dell'unione dell'Europa occidentale o della GIEP. Il visconte Davignon esamina anche la possibilità di creare « un nuovo Forum nell'ambito del quale gli Stati membri della Commissione si scambino informazioni sugli approvvigionamenti pubblici ed i relativi acquisti pubblici e sulle politiche di promozione verso una strategia generale di approvvigionamento di armi e di sviluppo tecnologico ».

Benché io ritenga che il visconte Davignon, a nome della Commissione, si sia avviato in una direzione positiva — quantunque con molta cautela — sulla base della relazione Greenwood, io non sono convinto che le premesse, gli argomenti e le conclusioni definiti nella stessa relazione Greenwood siano utili per aiutare la Comunità ad agire con efficacia e rapidità nell'affrontare aspetti industriali e strutturali della politica di approvvigionamento degli armamenti dell'Europa occidentale. Con mia grande sorpresa il signor Greenwood appare lieto di accettare una situazione nella quale l'inefficienza, la duplicazione e le spese rovinose continuano a fiorire.

Io spero, tuttavia, che la commissione politica del Parlamento europeo ponga in discussione l'impostazione Greenwood e incoraggi la Commissione a continuare a muoversi in direzione positiva sulla falsariga della generale filosofia espressa dalla mia relazione.

Egon Klepsch

LA SITUAZIONE DELLA COMUNITÀ E LA DIFESA EUROPEA

È necessario partire da due constatazioni: 1) la Comunità europea non ha voluto fare lo sforzo materiale e finanziario che le avrebbe consentito di assicurare una difesa autonoma; 2) una gran parte della popolazione europea oggi non si trova in una situazione morale e politica tale da indurla ad opporre una resistenza determinata ad una eventuale aggressione militare. Si capisce che, in queste condizioni, la scelta si sia ridotta all'accettazione di un'organizzazione dominata dagli Stati Uniti o alla tentazione della ritirata in un santuario nazionale protetto dall'arma atomica, tentazione che, peraltro, non concerne che la Francia.

Esistono dei fattori di cambiamento? Certamente. Infatti adesso si assiste ad una duplice assunzione di coscienza. L'Europa si è immessa in un ciclo di declino e non può uscirne che sviluppando politiche industriali comuni comprendenti anche il settore degli armamenti. L'Europa deve, d'altra parte, stabilire dei nuovi rapporti col Terzo mondo, aiutare i paesi che ne fanno parte non solo ad uscire dal sottosviluppo, ma ad assicurare la loro indipendenza nei confronti delle due grandi potenze imperiali. Questo ci conduce non a rompere l'alleanza che noi abbiamo concluso con gli Stati Uniti per metterci al sicuro da una eventuale aggressione sovietica in Europa, ma a limitare strettamente l'alleanza a questo obbiettivo. Infatti sul piano economico, come nelle nostre relazioni con il Terzo mondo, non possiamo evitare certe tensioni e contrasti con gli Stati Uniti e le loro multinazionali.

Come può tradursi sul piano militare questa posizione di maggiore indipendenza? L'ho già indicato: attraverso una stretta cooperazione nel settore delle industrie d'armamenti, ma anche, a mio giudizio, attraverso la costituzione di un comando esclusivamente europeo, che abbia a disposizione in determinate evenienze, unità di pronto intervento.

Se noi ci inoltriamo sulla strada aperta dai relatori di questo convegno e che io mi auguro di poter percorrere, ciò significa che noi dobbiamo sentirci responsabili della salvaguardia della democrazia in Europa occidentale come della pace e della sicurezza nel bacino mediterraneo. In altri termini, bisogna che noi siamo pronti a intervenire in determinate circostanze e pertanto che ci diamo i mezzi per questo intervento.

Prendiamo il caso della Spagna o quello del conflitto israelo-palestinese. Possiamo forse accettare l'idea che la democrazia spagnola possa essere nuovamente distrutta da un gesto di forza mili-

tare? Noi diamo prova di comprensione quando ci spiegano che la dittatura del partito comunista polacco, pur se detestata dalla immensa maggioranza della popolazione, deve essere mantenuta per evitare l'intervento sovietico. Invece esitiamo a dire che il regime democratico voluto dall'immensa maggioranza del popolo spagnolo non potrebbe essere rovesciato senza gravi conseguenze per gli autori del gesto di forza. E ciò quali che possano essere le dichiarazioni di obbedienza di questi personaggi al presidente Reagan.

Quanto al Medio Oriente, la nostra posizione a favore della salvaguardia e della sicurezza dello Stato di Israele, ma anche della creazione di uno Stato palestinese è moralmente inattaccabile. Ma che peso abbiamo noi in questa parte del mondo? Noi siamo degli acquirenti di petrolio e dei venditori di armi, ma non abbiamo né la capacità di intervento militare degli Stati Uniti né quella dell'Unione Sovietica. Ci si può servire di noi. Non si può far conto su di noi.

Quanto ho detto non mi induce al pessimismo. L'Europa dispone di considerevoli atouts. La resurrezione non è al di fuori della nostra portata. Bisogna guardare lontano e fissarsi obiettivi realistici. Ma tutto ciò presuppone una volontà politica che, per il momento, non esiste, o esiste solo debolmente.

G. Martinet

UN PROBLEMA APERTO: LA DIFESA EUROPEA

Il solo fatto che ci troviamo qui a discutere della difesa europea significa che questo problema è ancora aperto e che non si intravedono soluzioni soddisfacenti. A mio parere, il problema della difesa non può essere separato da altri due problemi: quelli del disarmo e dell'indipendenza economica.

Lo smantellamento delle armi atomiche da parte delle superpotenze è una necessità, e l'Europa dovrebbe fare ogni sforzo per favorire il raggiungimento di questo obiettivo. Oggi si parla di proliferazione nucleare, dei suoi pericoli, di incontri per prevenirla, ma non si tiene mai conto del fatto che la proliferazione nucleare è un processo storico che non si può arrestare. È come se, dopo l'invenzione della polvere da sparo, qualcuno si fosse messo in testa di impedire agli altri paesi di procurarsela. Quindi tutti i discorsi che si fanno intorno alla proliferazione non possono arrestarsi agli aspetti tecnologici: dire sì all'impiego pacifico dell'atomo non significa dire sì alla guerra nucleare. Al contrario, bisogna ripetere drasticamente il nostro no, tanto più che, secondo studi recenti, la corsa agli armamenti rischia di assorbire una quantità di risorse tale da toccare presto i limiti della insopportabilità anche nei paesi industriali (vedi ad esempio l'articolo di A.S. Alexander nel fascicolo 17, 1970, della rivista « Le Scienze»).

Accanto al problema del disarmo c'è quello dell'indipendenza economica. Si tratta, per gli europei, di un problema di importanza vitale perché mentre le superpotenze sono ricche di materie e di fonti d'energia, l'Europa importa il 60% dell'energia consumata e oltre il 70% delle materie prime lavorate.

Di fronte a questi problemi, e nell'ambito della politica estera, i paesi europei hanno posizioni differenti, ma hanno anche posizioni diverse rispetto agli USA, soprattutto in materia di disarmo e di rapporti Est-Ovest. D'altra parte, gli Stati Uniti hanno mostrato, durante l'amministrazione Carter, un'incertezza tale nella loro politica estera, monetaria, industriale, ecc. da lasciare nello sconcerto i paesi europei. E non conosciamo ancora come sarà la politica del nuovo presidente perché si è insediato alla Casa Bianca solo qualche mese fa. Da questi brevi considerazioni deriva, a mio parere, che una politica autonoma dell'Europa è ormai una necessità storica.

Ma c'è anche un altro fatto da considerare: il diverso rapporto dell'Europa con i paesi del Terzo mondo, e l'interesse ad impostare su solide basi il dialogo Nord-Sud. Ho partecipato poche settimane fa ad un incontro fra due delegazioni del Parlamento europeo e del Parlamento latino-americano, e mi sono reso conto di come possano essere diversi i rapporti tra sud americani ed europei rispetto agli attuali rapporti tra paesi latino-americani e Stati Uniti. Noi europei abbiamo quindi la possibilità di stabilire con questi paesi relazioni economiche di tipo non coloniale favorendo la trasformazione in loco delle materie prime che può quasi sempre giovarsi di energia a basso costo. Il modello attuale è assurdo: importiamo in Europa materie prime ed energia a prezzi crescenti, invece di favorire lo sviluppo dei paesi dove queste risorse sono abbondanti e poco costose. L'Europa deve convincersi che nel giro di quindici anni dovrà convertire la propria economia da una produzione ad alto contenuto energetico e a basso contenuto di manodopera, in una produzione che presenta le caratteristiche opposte: alto contenuto di manodopera e basso contenuto energetico. Solo con queste prospettive si possono stabilire tra Europa e Terzo mondo rapporti nuovi. Ma questo processo, per essere credibile e per essere accettabile dai paesi in via di sviluppo, deve essere compiuto dalla Comunità

europea che non ha tradizioni colonialistiche alle spalle. Ma va da sé che la Comunità attuale non è in grado di prendere iniziative al riguardo, ed è perciò necessario imprimere una netta svolta nella politica europea a cominciare dalle riforme istituzionali.

Per raggiungere questo obiettivo — che io preferisco chiamare « federalista » piuttosto che « europeista », perché si tratta di una espressione più forte — è necessario che ciascun paese sacrifichi un po' del proprio orgoglio e del proprio interesse. Occorre però riconoscere che i governi sono contrari. Noi ci troviamo di fronte ad una situazione molto strana: la Commissione CEE, che dovrebbe essere un'embrione di questa Europa unita, non esiste praticamente più; essa è in realtà il segretariato del Consiglio dei ministri.

Bisogna però anche riconoscere che i governi sono molto meno favorevoli ad una politica europea unitaria di quanto non lo siano i parlamenti di cui essi dovrebbero essere l'espressione, e che a loro volta i Parlamenti nazionali sono meno europeisti dei loro elettori. D'altro canto è ben noto che le iniziative del Parlamento europeo portate davanti al Consiglio dei ministri vengono immediatamente insabbiate dalla diplomazia e dalla burocrazia ministeriale.

È quindi pienamente giustificata l'iniziativa di Spinelli che va sotto il nome di « Club del Coccodrillo ». Essa si propone di far scaturire dalla volontà del Parlamento europeo delle riforme istituzionali da sottoporre alla ratifica dei Parlamenti nazionali senza passare attraverso la Commissione e il Consiglio dei ministri. È questa la filosofia che sta alla base della nostra iniziativa che ha già raccolto molte adesioni e che ancora di più ne raccoglierà, a mio avviso, quando verrà discussa in Parlamento perché allora saranno caduti molti patriottismi di gruppo.

Si deve quindi fare un salto di qualità, e questo salto di qualità deve essere fatto dal Parlamento europeo perché è in gioco la sua immagine, la sua stessa esistenza. Se ciò non accadrà, non solo il Parlamento europeo verrà meno alla sua funzione, ma tutti gli altri organismi comunitari, che con il tempo si sono anchilosati, non avranno più ragione di essere.

Quindi, perché l'Europa abbia una difesa comune, abbia una politica della difesa, una politica estera comune e una politica industriale comune, è indispensabile un salto di qualità, è indispensabile il passaggio dalla logica confederale a quella federale.

F. Ippolito

IL RUOLO INTERNAZIONALE DELLA COMUNITÀ EUROPEA ED I PROBLEMI DELLA DIFESA DELL'EUROPA *

L'UEF ha costantemente sostenuto che la creazione di una politica estera e di difesa comune della Comunità europea è indispensabile: a) per condurre al suo completamento il processo di unificazione europea; b) per raggiungere l'autonomia internazionale necessaria alla libera scelta del suo modello politico ed economico-sociale interno; c) per fornire un contributo decisivo al superamento del sistema mondiale bipolare in direzione di un sistema pluripolare, il quale, oltre ad essere più favorevole al progresso della distensione e alla realizzazione di un rapporto più giusto fra Nord e Sud del mondo, potrà aprire la strada alla graduale creazione di un governo mondiale. Questa esigenza è diventata negli ultimi anni particolarmente pressante poiché siamo entrati in una situazione di grave crisi della distensione e più in generale dei rapporti internazionali, la quale richiede sempre più imperiosamente un ruolo internazionale attivo dell'Europa. In questa situazione è dunque indispensabile per l'UEF: 1) individuare con chiarezza le cause di questa crisi; 2) precisare il ruolo che la Comunità europea deve e può svolgere ai fini di un positivo superamento di questa crisi, a condizione che decida di procedere rapidamente verso la creazione di un governo europeo in grado di realizzare l'unione economica e monetaria e di avviare la creazione di una politica estera e di difesa comuni; 3) elaborare indicazioni concrete circa le modalità dell'organizzazione della politica estera e della difesa comuni e circa le tappe intermedie in tale direzione.

1a). La causa più diretta e immediata della crisi della distensione è costituita dalla politica dell'Unione Sovietica. Non solo essa tende a congelare il sistema bipolare, difendendo rigidamente l'impero riconosciutole a Yalta e ostacolando, a occidente, l'unificazione europea e, a oriente, l'emergere della Cina, ma tende anche, nel quadro della conservazione del sistema bipolare, a estendere il proprio impero nei punti nevralgici dello scacchiere asiatico e africano, anche al prezzo di aggressioni militari dirette o per interposta persona (Cuba, Vietnam). Inserita in questo quadro, la vicenda afghana non può non apparire assai preoc-

(*) Risoluzione approvata dal Convegno organizzato su questo tema dall'UEF a Torino il 5 aprile 1981.

cupante, poiché fa temere un controllo sovietico sul Golfo Persico e quindi sui rubinetti del petrolio.

Oltre a ciò l'Unione Sovietica conduce da alcuni anni una politica degli armamenti estremamente dinamica, che sta producendo, al di là della parità con il blocco occidentale, degli squilibri a suo vantaggio sia nel settore convenzionale che in quello nucleare, dai quali deriva una pericolosa accelerazione della corsa agli armamenti.

1b). La crisi della distensione e dei rapporti internazionali deriva però in modo decisivo anche dai limiti della politica americana. Da una parte gli Stati Uniti non hanno saputo correggere sostanzialmente la politica di sfruttamento neo-coloniale nei confronti del Terzo mondo in una fase in cui da questo ha incominciato ad emergere una protesta sempre più forte contro l'intollerabile divario fra paesi industrializzati e paesi sottosviluppati. E ciò ha contribuito in modo decisivo a produrre una crescente instabilità in questa zona del mondo, la quale, mentre alimenta la nascita di regimi fortemente nazionalistici, autoritari ed avventuristici, portati strutturalmente ad aumentare la tensione internazionale, crea anche situazioni favorevoli agli interventi sovietici, con i connessi pericoli per la pace.

D'altra parte di fronte alla politica antidistensiva ed espansionistica dell'URSS gli Stati Uniti stanno dando, soprattutto con la nuova amministrazione, una risposta del tutto inadeguata di puro contenimento militare, che non nasconde di voler perseguire l'obiettivo destabilizzante e avventuristico del recupero della superiorità militare americana e che tende a subordinare i rapporti Nord-Sud alla logica del confronto Ovest-Est e quindi a sostenere i regimi più reazionari purché antisovietici e anticomunisti.

1c). Il quadro generale che collega fra di loro i fattori fondamentali che sono all'origine della crisi della distensione e dei rapporti internazionali e che permette di comprenderli in profondità è la sempre più palese inadeguatezza, di fronte ai problemi di fondo dell'attuale situazione storica, di un sistema internazionale che affida soltanto a due potenze le massime responsabilità relative al governo del mondo.

In effetti l'equilibrio bipolare non è in grado di produrre una distensione duratura a causa della sua strutturale rigidezza, dovuta al fatto che manca in esso la funzione di ago della bilancia esercitata da altri poli autonomi dell'equilibrio e quindi ogni rafforzamento o indebolimento di uno dei due poli comporta un automatico indebolimento o rafforzamento dell'altro polo. Per la

stessa ragione questo sistema tende a ostacolare qualsiasi cambiamento sostanziale all'interno delle zone di influenza delle potenze egemoniche, poiché ne deriverebbero alterazioni di un equilibrio strutturalmente precario, ed è spinto a inserire in questa logica anche i problemi dei paesi non allineati o delle cosiddette zone grige (che coincidono con gran parte del Terzo mondo), bloccandone i processi di sviluppo e di emancipazione. Pertanto appare sempre più improcrastinabile il passaggio a un sistema mondiale pluripolare, nel quale le responsabilità del governo del mondo vengono estese dagli USA e dall'URSS ai paesi non allineati, all'Europa, alla Cina, al Giappone (e quindi progressivamente a tutte le aree del mondo, nella misura in cui sappiano dare vita a comunità politiche di dimensioni adeguate all'attuale situazione storica). In un tale quadro non solo si attenuerebbero in modo decisivo i fattori della tensione Est-Ovest connessi con la rigidità strutturale dell'equilibrio bipolare, ma anche i paesi del Terzo mondo potrebbero acquisire il potere e l'influenza necessari per giungere a un migliore equilibrio Nord-Sud e al pieno sviluppo di un nuovo ordine economico internazionale. Per una aspettativa di questo genere c'è una solida base, proprio perché l'aspetto più rilevante del multipolarismo è lo spostamento di potere dagli USA e dall'URSS, relativamente ricchi di materie prime, all'Europa, molto povera di materie prime e quindi più disposta, per la forza stessa delle cose, a collaborare su un piede di parità.

2a). Di fronte all'attuale grave crisi dei rapporti internazionali la Comunità europea ha finora svolto un ruolo del tutto inadeguato alle sue potenzialità. Ciò vale anzitutto per quanto riguarda i rapporti Est-Ovest. Consapevole che la prosecuzione e lo sviluppo della distensione costituisce un proprio interesse vitale, poiché il ritorno alla guerra fredda deteriorerebbe lo sviluppo economico e sociale in Europa, comprometterebbe sia i rapporti di scambio che quelli umani (importantissimi soprattutto per la R.F. di G.) con l'Europa orientale e metterebbe in grave pericolo le fondamentali acquisizioni democratiche in Europa occidentale, la Comunità (agendo però assai spesso più attraverso la mediazione dell'asse franco-tedesco, che non con proprie iniziative) ha compiuto indubbiamente un notevole sforzo, soprattutto dopo l'invasione sovietica dell'Afghanistan per salvare un minimo di distensione in Europa e in generale nei rapporti Est-Ovest. E gli sviluppi in Polonia, che certo non sarebbero stati possibili in un contesto di ritorno alla guerra fredda, hanno dimostrato la validità di fondo di questa linea. Hanno cioè messo in luce che nel quadro della distensione diventa possibile una evoluzione positiva all'interno del blocco orientale (si tengano anche presenti gli svi-

luppi in Romania per quanto riguarda la politica estera e in Ungheria per le riforme economiche), la quale, partendo dagli Stati satelliti, non potrà alla lunga non coinvolgere la stessa Unione Sovietica.

Per quanto utile nel breve periodo, è però del tutto evidente che la linea della Comunità a favore della distensione non sarà in grado di influenzare in modo sostanziale e duraturo la situazione, se non troverà il suo sostegno nella creazione di un governo europeo capace di completare l'integrazione economica e di avviare la realizzazione di una difesa autonoma dell'Europa.

Solo con una difesa europea perderanno ogni fondamento le tentazioni sovietiche di finlandizzare l'Europa occidentale e si potrà nello stesso tempo esercitare una reale influenza sulla politica americana e sovietica in direzione di una riduzione sostanziale delle loro forze militari. E soprattutto solo con la difesa europea potrà nascere un vero sistema multipolare, il quale renderà possibile un graduale superamento dei blocchi e, quindi, il superamento della divisione della Germania e dell'Europa, ed eliminerà in modo definitivo gli ostacoli all'evoluzione dell'Est europeo derivanti dall'equilibrio bipolare.

2b). Anche in riferimento al rapporto Nord-Sud il ruolo svolto finora dalla Comunità europea appare inadeguato.

In questo contesto sono certo emerse alcune tendenze da valutare positivamente, fra le quali vanno ricordate in particolare: il rinnovo con alcuni miglioramenti della convenzione di Lomé; l'iniziativa a favore della pace in Medio Oriente, la quale ha giustamente indicato nella soluzione del problema dell'autodeterminazione palestinese e nell'associazione dell'OLP alla trattativa avviata dall'accordo di Camp David le premesse indispensabili per giungere a una duratura soluzione pacifica del conflitto arabo-israeliano; l'assunzione di fronte alla situazione dell'America centrale di una posizione critica nei confronti della tendenza americana a ricondurre l'instabilità del Terzo mondo essenzialmente alla politica dell'URSS o dei suoi alleati, invece che alle intollerabili condizioni di arretratezza di questi paesi, e a sostenere quindi i regimi più reazionari purché antisovietici e anticomunisti.

Non è però ancora emerso un piano organico (un nuovo « Piano Marshall ») per lo sviluppo del Terzo mondo, che corrisponde all'interesse vitale dell'Europa (la cui crescita economica non potrà riprendere al di fuori di una nuova divisione del lavoro con i paesi sottosviluppati), ma che comporta un grandioso trasferimento di risorse verso le aree arretrate (di cui si deve favorire l'integrazione regionale) e quindi una politica di austerità nei paesi ricchi. Né si è dimostrata alcuna capacità di contrastare la tendenza delle superpotenze verso una crescente militarizzazione del Terzo mondo e di favorire l'affermarsi di un nuovo codice della distensione che abbia fra i suoi punti principali la non-ingerenza soprattutto militare nei paesi del Terzo mondo e la realizzazione del principio dell'autodeterminazione dei popoli.

Ed è evidente che anche qui la debolezza dell'azione comunitaria è direttamente proporzionale ai suoi ritardi sul piano della unione economica e monetaria e all'incapacità di affrontare in modo graduale, ma effettivo, il problema della difesa europea. Al riguardo occorre sottolineare in particolare che i risparmi resi possibili dall'organizzazione della difesa europea e dallo sviluppo della distensione, che l'autonomia europea favorirebbe, permetterebbero il trasferimento di enormi risorse dalla politica degli armamenti alla politica dello sviluppo.

3a). Fino a quando non si giungerà al superamento dei blocchi la difesa europea dovrà essere necessariamente organizzata sulla base del Patto atlantico, il quale potrà però svolgere in modo adeguato i suoi compiti solo se verrà profondamente riformato realizzando il principio dell'*equal partnership* fra Stati Uniti ed Europa. Ciò presuppone che la Comunità europea proceda all'integrazione completa delle forze convenzionali e atomiche degli Stati membri sotto un comando unico dipendente dall'esecutivo europeo e sottoposto al controllo democratico del Parlamento europeo.

La europeizzazione delle forze atomiche francese e britannica, oltre a corrispondere ad una esigenza di autonomia, è imposta in modo sempre più pressante da una situazione in cui il raggiungimento della completa parità militare fra USA e URSS e la possibilità da parte di quest'ultima di provocare enormi distruzioni sul territorio americano alimentano dubbi sempre più fondati sulla credibilità dell'ombrello atomico americano nei confronti dell'Europa e aprono la prospettiva di una catastrofica guerra convenzionale sul territorio europeo.

È chiaro d'altra parte che l'integrazione sotto un comando europeo delle forze atomiche francese e britannica, senza alcun incremento della spesa complessiva, ne rafforzerebbe in modo decisivo l'efficacia dissuasiva, poiché le enormi potenzialità politiche, economiche e tecnologiche di una comunità federale europea renderebbero incomparabilmente più forte la credibilità di un ricorso dell'Europa ai mezzi estremi in caso di minaccia alla sua sopravvivenza.

In tal modo l'Europa disporrebbe di un potere adeguato a far valere efficacemente nelle trattative internazionali il proprio interesse di fondo allo sviluppo della distensione e al disarmo.

Circa l'organizzazione della difesa convenzionale europea occorre esaminare con la massima attenzione le proposte e i suggerimenti di quegli esperti militari i quali ritengono che la difesa lineare debba essere sostituita da una difesa territoriale fondata su di una struttura militare modellata sull'esempio svizzero.

3b). Pur essendo la creazione della difesa europea un'esigenza sempre più pressante, sono tuttavia assai scarse le possibilità politiche che questo obiettivo possa essere realizzato a breve-medio termine. Mentre è invece concretamente possibile in questa fase battersi, sulla base dell'iniziativa del Club del Coccodrillo, per una rifondazione istituzionale della Comunità che renda possibile la realizzazione dell'unione economica e monetaria.

In questo quadro occorre individuare tappe intermedie in direzione della difesa europea, le quali siano fin da ora realizzabili e ci avvicinino realmente all'obiettivo finale. Esse sono a nostro avviso: l'attuazione delle proposte, contenute nel rapporto Klepsch al Parlamento europeo nel 1978, relative alla creazione di una agenzia europea degli armamenti, la quale deve essere intesa anche come uno strumento per sottoporre al controllo democratico del Parlamento europeo l'industria degli armamenti e bloccare quindi i pericoli connessi con la formazione di un apparato militare-industriale; l'attuazione delle proposte contenute nel rapporto Von Hassel all'Assemblea dell'UEO nel 1980, relative all'instaurazione di un legame organico fra questa Assemblea e il Parlamento europeo; un sostanziale miglioramento delle procedure della cooperazione politica europea, che rafforzi la capacità della Comunità di parlare con una voce unica nelle sedi e nelle trattative internazionali, ogni volta che ciò sia possibile, e di affrontare in modo più unitario le crisi internazionali.

Queste iniziative, rendendo manifesta la chiara volontà della Comunità di procedere verso la creazione della difesa europea, rafforzerebbero in modo immediato e decisivo la capacità europea di svolgere un efficace ruolo autonomo in direzione di una positiva evoluzione del quadro internazionale.

INDICE ANNO XXIII (1981)

EDITORIALI

È iniziata l'azione per creare la federazione europea pag. 67
La pace come obiettivo supremo della lotta politica » 129

SAGGI

MARIO ALBERTINI, *Distensione, multipolarismo e futuro dell'umanità* . . . . . » 3
CLAUDIO GRUA, *Terzo mondo e sottosviluppo: il ruolo dell'Europa* . . . . . » 13
LUCIO LEVI, *Il nazionalismo* . . . . . » 134
LUCIO LEVI e SERGIO PISTONE, *L'alternativa federalista alla crisi dello Stato nazionale e della società industriale* . . . . . » 80
ANTONIO PADOA SCHIOPPA, *Dalla Costituente italiana alla Costituente europea* . . . . . » 71

I FATTI E LE IDEE

Reagan, la corsa agli armamenti e il Terzo mondo (g. m.) . . . . . » 33
Solo due antimarketeers o due antieuropei? A proposito di due volumi di Holland e Dell'Omodarme (A. Chiti-Batelli) . . . . . » 36
Il federalismo e la crisi dell'impegno politico giovanile (m. a.) . . . . . » 43
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
Luigi Einaudi e il problema della difesa europea (m.a.) » 149

Reagan gioca a carte scoperte (m.a.) . . . . » 152
Rossi e Colorni a Ventotene (E. Brugnatelli) . . » 154

I PROBLEMI DELL'AZIONE

Schema del rapporto del presidente dell'UEF al Comitato federale del 14-15 marzo 1981 . . . » 46
Lettera n. 6 del Club del Coccodrillo ai membri del Parlamento europeo (A. Spinelli e F. Ippolito) » 158
La crisi dell'integrazione europea e il problema delle istituzioni . . . . . » 167
Discorso pronunciato da A. Banfi a conclusione della Marcia per la pace promossa dal MFE . . . » 171

I DOCUMENTI

Bisogna aumentare le risorse proprie? (B. Barthalay) » 53
L'Irlanda del Nord in un'Europa che si unifica (B. Goidel) . . . . . » 57
La proposta del MFE per il dibattito sulla riforma istituzionale della Comunità . . . . . » 111
Primi orientamenti politici dopo l'approvazione della risoluzione del Coccodrillo . . . . . » 116
La difesa dell'Europa (R. Close) . . . . . » 175
La standardizzazione degli armamenti in Europa (E. Klepsch) . . . . . » 188
La situazione della Comunità e la difesa europea (G. Martinet) . . . . . » 193
Un problema aperto: la difesa europea (F. Ippolito) » 194
Risoluzione approvata dal Convegno su « Il ruolo internazionale della Comunità europea ed i problemi della difesa dell'Europa » . . . . . » 197

ARCHIVIO

Le ragioni del federalismo europeo (Mario Albertini) » 119

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%).