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 XXIV, NUMERO 1, APRILE 1982

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 e per gli altri paesi europei lire 15000.
Abbonamento per i paesi extra-europei (invio per posta aerea) $ 30.

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

INDICE

MARIO ALBERTINI, *I principi d'azione del Manifesto di Ventotene* . . . . . pag. 3

GUIDO MONTANI, *Un governo mondiale per la pace e lo sviluppo: il ruolo dell'Europa* . . . . » 10

I FATTI E LE IDEE

La libertà della Polonia e l'indipendenza dell'Europa (l. l.) . . . . . » 19

Il gioco della guerra nucleare (f. r.) . . . . . » 24

Il programma economico del PCI e la scelta europea (g. m.) . . . . . » 27

Reagan, il concetto di « non intervento » e la volontà americana di difendere gli europei (l. v. m.) . . » 31

LA CAMPAGNA PER IL GOVERNO EUROPEO

Che cos'è il governo federale (K.C. Wheare) . . » 33

I progetti di costituzione per una Unione europea nel secondo dopoguerra (S. Pistone) . . . . » 45

I principi d'azione del Manifesto di Ventotene*

MARIO ALBERTINI

Secondo un giudizio ormai ampiamente condiviso il *Manifesto di Ventotene* — scritto nel 1941 da Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi quando si trovavano al confino nell'isola di Ventotene — è il più importante testo europeistico della Resistenza. Ma questo giudizio non basta per stabilire quale sia il contenuto effettivo di questo testo — e degli scritti che lo completano — perché il termine « europeistico » è così vago da far stare sotto lo stesso segno le cose più diverse, e perfino opposte. È meglio dire che il *Manifesto di Ventotene* è un testo esemplare della letteratura politica militante del tempo della Resistenza; e affrontare, almeno nel suo fondamento, il problema di questa letteratura che, pur essendo chiaramente riconoscibile per il suo oggetto (la politica militante) e i suoi testi (da Machiavelli e Lenin), non ha ancora trovato né una sistemazione teorica efficace né adeguate chiavi di lettura.

Il dato cruciale è che non c'è ancora una distinzione ben stabilita tra ciò che si trova in questi testi (specialmente quelli della nostra epoca: il caso classico è l'*Imperialismo* di Lenin), e ciò che si trova in qualsiasi rendiconto di storia contemporanea, come storia scritta da chi non si propone di farla. Ma così resta celato proprio il vero oggetto di questa letteratura, il cui elemento determinante sta nella volontà, e più precisamente nella volontà che fa quanto può per diventare storia. Il problema dunque è questo: che

(*) Si tratta dell'introduzione alla ristampa del *Manifesto di Ventotene* (Guida, Napoli, 1982). Oltre il *Manifesto* (1941), quest'edizione comprende due saggi di Spinelli, *Gli Stati Uniti d'Europa e le varie tendenze politiche* (1942) e *Politica marxista e politica federalista* (1942-43), la prefazione di E. Colorni all'edizione clandestina del 1943, un saggio di N. Bobbio su *Il federalismo nel dibattito politico e culturale nella resistenza* e un'intervista a Spinelli di Sonia Schmidt.

tipo di fatti cade nel campo visuale di chi esamina il suo tempo solo come un puro osservatore, che non si occupa del futuro o si limita a prevederlo standone fuori (come nei cosiddetti « scenari » oggi di moda, che riducono la storia ad una vicenda meccanica che si svolgerebbe secondo questo o quel filo noto solo agli « esperti »), e che tipo di fatti cade invece nel campo visuale di chi esamina il suo tempo con la disposizione mentale dell'uomo attivo, che si occupa del futuro, e del presente soltanto in funzione del futuro.

Solo per non lasciare nell'ombra l'ampiezza e la complessità della questione, bisogna tener presente che nel secondo caso, beninteso quando si tratta dell'attività politica, si ha a che fare con il tentativo di sottoporre il futuro ai piani della ragione. Ciò comporta, tra l'altro, che si ammette la presenza della ragione nella storia (cioè che la storia abbia un senso); e comporta anche che si sceglie di fatto il progresso — invece di chiedersi in astratto se è possibile o impossibile — evitando così l'errore catastrofico di applicare la ragione a tutto meno che a ciò che decide di tutto, il corso della storia. Ma ciò che conta, nei limiti più ristretti del nostro esame (la distinzione tra i due tipi di fatti), è che con questo modo di pensare il presente e il futuro assumono una configurazione particolare.

Il presente — la situazione storica in atto — non viene pensato a sé, come qualcosa da accertare, ma come qualcosa da integrare nei piani della volontà, e perciò da considerare insieme con i suoi prolungamenti realizzabili a patto che riesca questo o quel piano d'azione (una linea politica generale). Dunque esso assume per un verso il carattere di mezzo per i fini di una lotta, e per l'altro quello di una situazione che ha senso; e il cui senso sta proprio nel fatto che contiene la possibilità della sua evoluzione verso una situazione nuova, e tale da migliorare le sorti dell'umanità. A sua volta il futuro non si presenta nella forma di una semplice descrizione (come nelle pseudo-previsioni del falso storico contemporaneo, o sociologo, o esperto), ma nella forma specifica di nuovi principi d'azione e delle conseguenze che ne derivano. Ne segue che anche rispetto al futuro il pensiero assume la forma della realtà (l'azione è il futuro in germe); e, più precisamente, della realtà che si può costruire con la ragione perché i nuovi principi d'azione, se sono davvero tali e non automistificazioni, collegano il presente al futuro secondo un ordine stabilito dalla ragione.

Con queste osservazioni si giunge al cuore del problema, cioè alla relazione che esiste tra l'elaborazione di nuovi principi d'azione e il riconoscimento del carattere iniziale dei nuovi processi storici. Questa relazione deve essere considerata non solo come un fatto pratico, ma anche come un fatto teorico. E per stabilirla bene sul

piano teorico bisogna tener presente in primo luogo che chi si occupa del futuro cerca di isolare nella realtà storico-sociale in atto quei dati di fatto che, se vengono sviluppati con un'azione adeguata, possono determinare una situazione storica nuova. Bisogna inoltre tener presente, in secondo luogo, che questi dati di fatto, siccome hanno la natura di possibilità da sfruttare, sono riconoscibili solo attraverso la messa in evidenza di queste possibilità, cioè con l'elaborazione di nuovi principi d'azione. In ogni altro caso la loro peculiarità non entra nel campo visuale. Ne segue che il metodo di conoscenza della politica militante è il solo con il quale si può tentare di acquisire la conoscenza di una precisa singolarità storica: quella dei nuovi processi storici al loro inizio.

Solo con questa distinzione tra conoscenza storica del passato (ivi compreso quello che perdura nel presente) e conoscenza di nuovi processi storici al loro inizio (al limite la conoscenza del processo storico globale, cui tuttavia non si è mai pervenuti sinora) non si corre il rischio di fraintendere il senso della letteratura politica militante. Basta, per rendersene conto, pensare a *L'imperialismo, fase suprema del capitalismo* di Lenin. Secondo la lettura più comune (almeno fino a qualche tempo fa) il contenuto di questo testo sarebbe la descrizione dei tratti essenziali della storia contemporanea. Ma se fosse davvero questo il suo tema, sarebbe anche vero che si tratterebbe di un libro completamente sbagliato perché il capitalismo invece di crollare ha conosciuto un nuovo ciclo di sviluppo. E non basta. La conseguenza peggiore è che questa chiave di lettura cela il vero significato dell'*Imperialismo* perché non consente di constatare che Lenin, pur essendosi sbagliato circa il senso della storia contemporanea, ne aveva tuttavia colto genialmente un aspetto, quello costituito dall'inizio di un processo storico nuovo in Russia e nel mondo coloniale dei paesi poveri, sottosviluppati e dipendenti.

Ma ciò risulta chiaro solo a patto di non cercare nell'*Imperialismo,* e negli scritti che lo completano, solo il presente come una cosa puramente descritta, ma anche, e soprattutto, il futuro nella sua vera forma, quella di nuovi principi d'azione (e senza dimenticare, naturalmente, che ciò che è davvero nuovo emerge a fatica, sommerso com'è dall'immane congerie del vecchio che ha ancora, in quel momento, l'apparenza dell'intera realtà).

Bisogna dunque tener presente che dopo lo scoppio della prima guerra mondiale, e la caduta di quasi tutto il socialismo occidentale nel socialsciovinismo e nella guerra fratricida che aveva messo tragicamente in luce l'impotenza del movimento operaio, lo scopo di Lenin non era quello di descrivere il mondo com'è, ma quello

di far diventare di nuovo possibile una lotta che non sembrava più possibile per la scomparsa stessa del suo protagonista, la classe operaia, che aveva subito con una passività sconcertante il corso degli avvenimenti. I testi di Lenin sono trasparenti al riguardo: « La classe operaia non può assolvere la sua funzione rivoluzionaria mondiale senza condurre una lotta spietata contro questo tradimento, contro questa mancanza di carattere, contro questo servilismo davanti all'opportunismo e *contro questo inaudito avvilimento teorico del marxismo* » (il corsivo è mio; il saggio è *Il socialismo e la guerra,* scritto nel luglio-agosto 1915 e distribuito ai delegati della conferenza di Zimmerwald; il bersaglio è Kautsky e, più in generale, la Seconda Internazionale). E quando ciò sia chiaro, come lo è ad esempio, almeno parzialmente, nell'analisi di Lelio Basso alla quale rimando (1), si constata proprio che nel pensiero di Lenin l'elaborazione di nuovi principi d'azione coincise effettivamente con le prime forme di conoscenza di un processo storico in germe, che oggi ha proporzioni tanto vaste da includere anche la Cina e il suo risveglio.

Considerazioni analoghe valgono per il *Manifesto di Ventotene,* ed è Spinelli stesso a farle apertamente quando ne parla. Egli ammette di essersi sbagliato circa il carattere globale della situazione che si sarebbe prodotta con la sconfitta della Germania e dell'Italia nella seconda guerra mondiale. Non avendo preso in considerazione la possibilità (anzi, l'inevitabilità) del capovolgimento della politica estera degli USA e dell'URSS dall'isolazionismo all'interventismo, Spinelli e Rossi non pensarono nemmeno che gli USA e l'URSS avrebbero assunto il controllo politico diretto dell'Europa, assicurando così nella prima fase postbellica una stabilità politica altrimenti impossibile a causa del crollo politico e morale degli Stati nazionali. Sfumò così il progetto di sfruttare l'instabilità politica del primo dopoguerra e l'estrema debolezza degli Stati nazionali per fondare gli Stati Uniti d'Europa.

Ma Spinelli ha ragione quando afferma di non essersi sbagliato nel formulare due nuovi principi d'azione; e il tempo trascorso ci permette di constatare che anche in questo caso l'elaborazione di nuovi principi d'azione ha coinciso proprio con le prime forme di conoscenza di un processo storico in germe: quello dell'unificazione europea. I nuovi principi elaborati a Ventotene sono *a*) la priorità di un obiettivo internazionale, l'unità europea (cioè la federazione europea: non esistono altre forme stabili ed efficaci

(1) Lelio Basso, *La teoria dell'imperialismo in Lenin,* in « Annali dell'Istituto Giangiacomo Feltrinelli », a. XV, 1973.

di associazione di Stati) rispetto ad ogni altro obiettivo politico e sociale; *b*) lo spostamento della linea di divisione tra progresso e reazione dal campo nazionale a quello internazionale. Spinelli e Rossi osservavano nel *Manifesto*: « Se [con il mancato superamento della divisione dell'Europa in Stati nazionali sovrani] la lotta politica restasse domani ristretta nel tradizionale campo nazionale, sarebbe difficile sfuggire alle vecchie aporie ». E sulla base di questa diagnosi che si è rivelata esatta (gli Stati nazionali sono effettivamente ricaduti nella ragnatela del corporativismo, temperato solo da quel tanto di unità europea che esiste), essi affermavano a giusta ragione che: « La linea di divisione fra partiti progressisti e reazionari cade perciò ormai non lungo la linea formale della maggiore o minore democrazia, del maggiore o minore socialismo da istituire, ma lungo la sostanziale nuovissima linea che separa quelli che concepiscono come fine essenziale della lotta quello antico, cioè la conquista del potere nazionale — e che faranno, sia pure involontariamente, il gioco delle forze reazionarie lasciando solidificare la lava incandescente delle passioni popolari nel vecchio stampo — e quelli che vedranno come compito centrale la creazione di un solido stato internazionale, che indirizzeranno verso questo scopo le forze popolari e, anche conquistato il potere nazionale, lo adopereranno in primissima linea come strumento per realizzare l'unità internazionale ».

È vero che questi principi sono stati applicati in modo costante e coerente solo dal Movimento federalista europeo. Ciò non toglie che sia anche vero che l'unificazione dell'Europa — dalla fondazione del meccanismo comunitario ai primi passi del suo sviluppo democratico — è dipesa sinora esclusivamente da decisioni prese secondo questi principi. La spiegazione sta nel fatto (ignorato dal dibattito pubblico ma inoppugnabile) che in alcuni momenti gravi della vita dell'Europa, nei quali le decisioni puramente nazionali erano estremamente nocive o impossibili, degli statisti come Adenauer, De Gasperi, Schuman e Spaak seppero ascoltare degli innovatori come Monnet, Spinelli e i federalisti e agire di conseguenza, senza lasciarsi ingannare — come accade troppo spesso — dai falsi consigli dei falsi esperti di questioni europee che ingombrano le anticamere dei ministri. Tutte le decisioni che corrispondono alle tappe della costruzione dell'Europa, nessuna delle quali, va sottolineato, è stata progettata e voluta da alcun partito o altra forza nazionale, presentano in effetti questo carattere. Vale anche, del resto, una prova *e contrario*. L'unificazione dell'Europa è stata frenata, e lo è ancora, sia pure inconsapevolmente, dai partiti proprio perché essi sono rimasti legati alla *antica priorità* degli obiettivi nazionali, anche se ciò comporta la ricomparsa delle

vecchie aporie e l'impossibilità di superare l'ordine imposto all'Europa dagli USA e dall'URSS alla fine della seconda guerra mondiale.

La reiterata esperienza della dimensione soprannazionale dei maggiori problemi non ha ancora indotto i partiti a riconsiderare i principi tradizionali della loro azione; ed è per questo che la loro concezione del futuro, pensato ancora in termini nazionali, è così incerta. Ma i fatti urgono. In questione non è solo l'Europa. Lo sviluppo di forme efficaci di Stato nei grandi spazi nordamericano, sovietico e cinese, la costruzione dell'Europa, ed il risveglio di tutti i popoli della Terra cominciano a rivelare il loro carattere di momenti evolutivi di un processo di unificazione politica del genere umano che può concludersi solo con il governo mondiale e la pace universale. Non si tratta più di una utopia, ma dell'obiettivo supremo della lotta politica, della sola risposta ragionevole al fatto che il progresso della capacità tecnologica dell'uomo sta portando gradualmente ma inesorabilmente l'intero genere umano di fronte ad un bivio estremo: o la catastrofe nucleare ed ecologica, o la liberazione completa dell'elemento razionale della natura umana con la trasformazione dei rapporti di forza fra gli Stati in rapporti giuridici e con la fine della necessità di impiegare il lavoro umano come forza bruta o semplice meccanismo ripetitivo. È con questo metro che bisogna giudicare i principi d'azione e stabilire gli obiettivi intermedi.

Bisogna ormai voltare le spalle al vecchio mondo. Dopo la liberazione delle classi e delle nazioni il problema che si pone è quello della liberazione dell'intera umanità come tale e di ogni singolo uomo. Nessun obiettivo nazionale, se perseguito isolatamente, può farci avanzare verso questa meta. E nessuna ideologia o strategia del passato ci consentirà di scegliere a volta a volta la giusta direzione di marcia. Bisogna — come i più saggi fra i dirigenti politici cominciano a dire — « democratizzare le relazioni internazionali ». Ciò implica uno sviluppo dell'ONU e delle altre associazioni di Stati, a partire dalla più avanzata, la Comunità europea, tale da dar vita, in ultima istanza, ad istituzioni che consentano l'espressione della volontà generale di tutta l'umanità. Si tratta di costruire progressivamente, in Europa e ovunque, un potere democratico che sia capace di abolire nella sua sfera gli eserciti nazionali, e di eliminare i rapporti di forza tra gli Stati associati senza privarli della loro autonomia costituzionale e della loro indipendenza effettiva. E c'è un solo potere di questo genere: la federazione come « insieme di governi [il governo internazionale e quelli nazionali] coordinati e indipendenti » (2).

Valgono dunque i principi di Ventotene. L'obiettivo internazionale deve avere la priorità. Ed è evidente che non si può indirizzare la lotta politica verso questo obiettivo se si dividono le forze sul piano nazionale in vista di obiettivi nazionali invece di dividerle sul piano internazionale in vista dell'obiettivo internazionale. È dunque sempre più vero che bisogna stabilire la linea di divisione tra il progresso e la reazione sul piano internazionale, e considerare la lotta politica nazionale solo come un momento di una lotta più vasta. In questa direzione, quella della federazione europea e della federazione mondiale, quasi tutto è ancora ignoto. C'è una sola certezza: il senso della storia contemporanea si svela solo a coloro che si propongono davvero di mutarla. La prima cosa da prendere in esame sono dunque i principi d'azione, ed è un fatto che quelli elaborati quarant'anni fa a Ventotene consentono di intravvedere le prime luci in un mondo che non sa più nemmeno se ci sarà un futuro per l'umanità.

(2) K. C. WHEARE, *Federal Government*, Oxford 1946.

Un governo mondiale per la pace e lo sviluppo: il ruolo dell'Europa

GUIDO MONTANI

1. Il Movimento per la pace ha conquistato una nuova dimensione alla lotta politica. Al di là di ogni velo ideologico, esso ha saputo individuare la responsabilità primaria delle superpotenze nella corsa agli armamenti e nella minaccia alla pace mondiale. L'eliminazione dei conflitti internazionali (e dunque della guerra) impone il superamento della politica di potenza, che consiste nell'impiego sistematico della forza militare (o della minaccia del suo impiego) nelle controversie internazionali. La lotta per il superamento della politica di potenza coincide con la lotta per il disarmo universale e la pace.

Tuttavia, alla chiarezza nella individuazione del nemico non si accompagna ancora la medesima chiarezza nella identificazione di una strategia capace di avviare il mondo verso un assetto politico pacifico. Se non ci si vuole arrestare alla semplice testimonianza morale, è assolutamente indispensabile aprire un grande dibattito sugli obiettivi politici che possono, nella misura in cui vengono raggiunti, garantire gradi crescenti di sicurezza e di benessere alla comunità mondiale.

Il MFE nella sua risoluzione del 5 settembre 1981, dal titolo « La pace come supremo obiettivo della lotta politica » (1), ha già indicato nella realizzazione della democrazia internazionale e di un governo mondiale democratico la sola soluzione al problema della eliminazione dei conflitti armati fra le nazioni. In questa prospettiva, si vuole ora contribuire, con la presente proposta, ad esplorare le vie praticabili per orientare la politica mondiale verso riforme istituzionali capaci di garantire le prime forme della

(1) Apparsa come editoriale sul n. 3-4 del 1981.

democrazia internazionale. Si potrà dare in questo modo una risposta non solo al problema della pacificazione progressiva di tutti i popoli della Terra, ma anche a quello drammatico della lotta contro la povertà e il sottosviluppo del Terzo mondo.

2. Vi è una stretta relazione fra la lotta per la pace e quella per la giustizia internazionale. Dopo la seconda guerra mondiale, il governo bipolare del mondo ha consentito, in una prima fase di questo ciclo storico, a tutte le forze progressiste enormi possibilità di sviluppo. La liquidazione del colonialismo europeo e la emancipazione politica del Terzo mondo sono state incoraggiate e sostenute, contro l'ottusità delle ex potenze coloniali, sia dagli USA che dall'URSS. Inoltre, a Occidente gli USA hanno garantito la stabilità monetaria internazionale e la creazione di un libero mercato, nel quale è potuta avvenire una crescita straordinaria del commercio internazionale, e hanno favorito il processo di integrazione dell'Europa che, grazie alla creazione di istituzioni comuni, ha potuto conquistarsi spazî sempre maggiori di indipendenza. A Oriente, nei paesi dell'Est europeo si è liquidata definitivamente la questione dei Balcani, perenne causa di tensione per tutta l'Europa, e si sono realizzate, in alcuni paesi arretrati, importanti riforme sociali che hanno loro consentito di uscire dalle condizioni di semi-feudalesimo in cui vivevano. Anche in Asia, la vittoria della rivoluzione in Cina e l'avvio della sua industrializzazione sono state favorite dall'URSS.

Ma, in un secondo tempo, la spartizione del mondo in due zone egemoniche e le conseguenti tensioni internazionali causate dal mantenimento dell'equilibrio del terrore si sono dimostrate il più possente fattore di conservazione nei confronti degli ideali di pace, libertà e giustizia che si sprigionano ovunque, anche all'interno di USA e URSS. L'Europa, sia quella dell'Ovest che quella dell'Est, la Cina, il Giappone, i paesi non-allineati e il Terzo mondo non accettano più passivamente la logica dei blocchi contrapposti ed aspirano a posizioni autonome nella politica internazionale. Le due superpotenze reagiscono a queste spinte verso il multipolarismo con politiche sempre più conservatrici e persino repressive, ricorrendo in alcuni casi a soluzioni militari.

Nella fase attuale, la lotta per il superamento della politica di potenza si deve dunque porre come obiettivo prioritario quello dello scioglimento dei blocchi militari e la costruzione di un ordine internazionale in cui sia possibile la partecipazione di tutti i popoli della Terra (anche i più deboli) alla gestione degli affari mondiali.

3. Il solo foro in cui sia attualmente possibile dibattere i problemi mondiali con la partecipazione di tutti i popoli della Terra

è l'ONU. Ma questa assise, mentre consente alle nazioni più deboli ed oppresse di far udire la loro protesta, non offre poi loro i mezzi istituzionali indispensabili per arginare i soprusi delle grandi potenze ed organizzare le relazioni internazionali su basi non violente. In verità, si può dire dell'ONU oggi ciò che diceva Einaudi nel 1918 a proposito della Società delle Nazioni: è un *nome vuoto,* perché nessuno Stato accetta limitazioni alla sua sovranità assoluta in vista della realizzazione del bene comune.

In effetti, l'esistenza dell'ONU non impedisce la corsa al riarmo nucleare, né rallenta la frenetica produzione ed esportazione di armi verso il Terzo mondo, che attualmente spende molto di più per il loro acquisto rispetto alle risorse che dedica alla lotta contro la fame e il sottosviluppo.

In ogni caso, il bisogno di un nuovo ordine mondiale è talmente pressante che l'ONU ha assunto un ruolo decisivo nel favorire il dibattito e le proposte di riforma necessarie a garantire la pace e lo sviluppo del mondo. Occorre tuttavia prendere atto che, dopo le speranze iniziali e due decenni di aspro confronto, l'attuale assetto del potere mondiale non concede speranze ad iniziative radicalmente innovative.

4. L'equilibrio bipolare non solo spinge le due superpotenze verso un impegno militare crescente, con drammatiche conseguenze per la pace mondiale, ma impedisce anche qualsiasi apertura significativa verso il Terzo mondo. Il dialogo Nord-Sud è bloccato. Le proposte del « gruppo dei 77 » vengono continuamente ripresentate, ma vengono altrettanto sistematicamente ignorate da chi potrebbe accoglierle.

L'Unione Sovietica non si considera responsabile della povertà mondiale e non intende farsi carico degli oneri dello sviluppo del Terzo mondo. Gli Stati Uniti, d'altro canto, hanno sino ad ora fatto prevalere il cosiddetto punto di vista liberista, secondo cui lo sviluppo economico deve essere affidato alla spontanea iniziativa del mercato, come se i paesi nei quali mancano capitali e capacità tecnico-imprenditoriali potessero entrare in concorrenza con le economie avanzate senza subirne il predominio.

L'Europa ha mostrato buona volontà concludendo, principalmente con i paesi africani, l'importante e innovativa Convenzione di Lomé, che accoglie in linea di massima le rivendicazioni del « gruppo dei 77 ». Ma questa nuova forma di cooperazione fra Europa e Terzo mondo non ha assunto un significato di svolta per il mondo intero, stante la debolezza dell'Europa comunitaria nella politica internazionale (non è stata nemmeno invitata al vertice di Cancun) e la relativa scarsità di risorse (sono tuttavia il

doppio di quelle degli USA) che l'Europa destina al finanziamento della cooperazione con i paesi in via di sviluppo.

5. La mancata soluzione dei problemi mondiali non dipende dall'incapacità della scienza di elaborare progetti adeguati alla sopravvivenza del nostro pianeta e all'accrescimento del benessere dei suoi abitanti, ma dall'assenza di un potere mondiale in grado di imporre il predominio della ragione nei confronti degli egoistici interessi nazionali ed economici, cioè in ultima istanza di realizzare un piano mondiale di sviluppo ed assicurare il disarmo universale.

Sono ormai infatti innumerevoli le voci degli uomini di scienza che hanno denunciato le apocalittiche conseguenze di un eventuale conflitto nucleare. Così come innumerevoli sono i piani proposti da agenzie internazionali (come quelle dell'ONU), da comitati ad hoc, da clubs di esperti, da partiti politici e da singoli studiosi per affrontare il problema dello sviluppo del Terzo mondo. Ma, nonostante il generale accordo su alcune direttive essenziali, i governi dei paesi ricchi continuano ad ignorare lo stato di disperazione in cui versa l'altra metà dell'umanità. Essi mentono quando promettono, entro la fine del secolo, l'1% del loro PNL per aiuti. Al contrario, gli aiuti ufficiali calano di anno in anno. E mentono doppiamente quando affermano che con questo aiuto irrisorio si possa restringere il divario fra ricchi e poveri del mondo (secondo uno studio autorevole dell'economista Leontief occorrerebbe almeno il 3,1% del PNL dei paesi ricchi per dimezzare nel 2.000 l'attuale divario fra Nord e Sud).

Il vero difetto di tutti questi piani, spesso tecnicamente ineccepibili, consiste nel tacito assunto che si possano realizzare le politiche proposte senza modificare gli attuali equilibri mondiali di potere, cioè che si possa sperare un rinnovamento della politica internazionale da chi ha interesse al mantenimento dello status quo.

6. Si può superare questa impasse solo con una proposta che per sua natura modifichi il corso degli avvenimenti mondiali, consentendo alle forze che si battono per la pace, lo sviluppo e il superamento della politica di potenza, di prendere il sopravvento sulle forze della conservazione.

Questa proposta deve consentire anche di impostare in modo nuovo i rapporti dell'uomo verso la natura e le conquiste della scienza. È necessario infatti porsi l'obiettivo della salvaguardia degli equilibri naturali della biosfera, perché anche in questo caso è minacciata la sopravvivenza dell'uomo e di ogni forma di vita sulla Terra. Non è più perdonabile il selvaggio saccheggio nei con-

fronti delle risorse naturali che, anche quando sono rinnovabili, vengono sfruttate con tale dispregio degli equilibri ecologici da provocare guasti irreversibili ai suoli, alla flora e alla fauna.

Occorre inoltre consentire alla ricerca scientifica e tecnologica, rispettando la sua vocazione universalistica, di organizzarsi liberamente su scala mondiale orientandosi verso il fondamentale obiettivo dell'accrescimento del benessere dell'umanità nel suo insieme, rifiutando la gretta concezione dominante che vorrebbe ancora mettere il sapere al servizio del prestigio e della potenza nazionali. L'utilizzazione delle conquiste della scienza allo scopo di annientare il genere umano è la massima perversità di cui si è dimostrata capace la politica internazionale. Ma non meno delittuoso è il mancato utilizzo delle potenzialità della moderna tecnologia e delle enormi risorse dei paesi ricchi per combattere la fame e la povertà nel mondo.

L'uomo può sperare di imporre il dominio della ragione sull'utilizzazione delle forze della natura, dell'economia e della tecnologia solo instaurando a livello mondiale un governo democratico, dotato di poteri effettivi nei settori in cui l'anarchia internazionale rischia di condurre il mondo verso la catastrofe.

7. Al fine di consentire una adeguata valutazione del significato e della portata della riforma della politica internazionale che qui si intende delineare, può essere utile rammentare un precedente storico di grande rilievo.

Nel 1950, in una Europa ossessionata dal clima della guerra fredda e stremata dallo sforzo della ricostruzione, stava per risorgere dalle sue ceneri il fantasma del conflitto franco-tedesco, nonostante si fosse già istituito il Consiglio d'Europa, simbolo delle aspirazioni unitarie dei popoli europei. La Germania, ancora sotto la tutela delle potenze vincitrici, non poteva rilanciare la sua economia a causa delle limitazioni imposte dai francesi, insieme agli inglesi e agli americani, alla gestione della Saar e della Ruhr. La produzione di carbone e acciaio, le principali risorse per la ricostruzione dell'industria pesante, veniva ostacolata dalla Francia che temeva — come era purtroppo avvenuto nell'ancora recente passato — un riarmo tedesco.

Una proposta di Adenauer di superare la tensione crescente fra i due Stati europei attraverso un patto di unione federale non venne accettata dalla Francia, che non era allora disposta a rinunce importanti di sovranità. La situazione fu sbloccata solo per merito di Jean Monnet che propose al ministro degli esteri Schuman, che lo fece proprio, un piano limitato al « punto essenziale » della controversia, cioè la devoluzione ad una Alta autorità europea della sovranità sul mercato del carbone e dell'acciaio. Con la nascita della CECA gli Stati europei inaugurarono allora un metodo per la soluzione pacifica delle controversie internazionali, grazie alla creazione di istituzioni permanenti per la cooperazione intergovernativa.

L'unità politica dell'Europa, a trent'anni da quella prima esperienza, non si è ancora completata, nonostante le speranze dei fondatori della Comunità. Ma due fatti sono incontestabili: a) nessuno Stato della Comunità sente più il bisogno di difendere militarmente i propri confini nei confronti degli altri Stati membri; b) la messa in comune delle risorse ha consentito uno sviluppo dell'economia europea di dimensioni inconcepibili per chi avesse voluto riproporre gli schemi autarchici prebellici.

8. Allo stesso modo, ispirandosi alla medesima saggezza che ha consentito l'avvio della prima esperienza comunitaria, occorre oggi prospettare a livello mondiale un'azione « che cambi il corso delle cose e faccia entrare nella realtà le speranze alle quali i popoli sono sul punto di non credere più ».

Si tratta, in sostanza, di accogliere — ma al fine specifico di creare *un embrione di governo mondiale* — le principali indicazioni emerse sia all'interno dell'ONU nel corso dei dibattiti sulla costituzione di un nuovo ordine economico internazionale, sia nei piani elaborati dalle varie agenzie, commissioni e gruppi di esperti.

Esse sono:

a) Il riconoscimento all'ONU della sovranità sui mari, gli oceani e tutte le risorse naturali dei fondi marini attualmente al di fuori dei limiti territoriali riconosciuti e considerate ancora *res nullius*. Occorre rendere effettiva la delibera dell'ONU del 1970 di considerare questi beni naturali come « la comune eredità del genere umano », per sottrarli ai tentativi, già in corso, di appropriazione da parte dei paesi più ricchi e potenti ed istituire, come richiesto dal « gruppo dei 77 », una Autorità internazionale o un Governo mondiale con poteri e risorse adeguati alla gestione del primo patrimonio collettivo dell'umanità.

b) I primi compiti del Governo mondiale dovrebbero consistere sia nell'organizzare la ricerca scientifica per la prospezione e lo sfruttamento dei giacimenti dei fondi marini, sia nella conservazione e protezione dell'ambiente naturale. Il patrimonio di conoscenze e di tecnologie d'avanguardia così acquisite dovrebbe naturalmente essere messo a disposizione dei paesi del Terzo mondo, che si potranno in questo modo liberare dalla dipendenza verso le imprese multinazionali, il cui potere verrebbe in ogni caso grandemente ridotto.

c) Al fine di accrescere le sue capacità di assistenza e di aiuto allo sviluppo, dovrebbe essere affidato al Governo mondiale, secondo una proposta suggerita nel Rapporto Brandt, anche il potere di tassare il trasporto di merci, materie prime e passeggeri a livello internazionale.

d) Inoltre, al fine di coordinare sotto un'unica autorità le risorse destinate allo sviluppo, andrebbe affidata al Governo mondiale la gestione del Fondo monetario internazionale, della Banca mondiale e di tutti i fondi dell'ONU per gli aiuti al Terzo mondo. Si avrebbero così le basi istituzionali indispensabili per gestire dei grandi prestiti internazionali e per sostenere l'emissione di una moneta mondiale che, col tempo, potrebbe anche soppiantare il dollaro e tutte le altre monete nazionali nelle transazioni internazionali. Senza questo punto di riferimento, ogni tentativo di riforma del sistema monetario internazionale è destinato all'insuccesso.

e) Infine, è indispensabile che il Governo mondiale venga messo in grado di garantire la completa smilitarizzazione dei mari e degli oceani, per mezzo di una propria flotta, così che nessuna potenza mondiale possa violare gli spazi marini sui quali l'ONU è sovrana.

9. Se questo progetto venisse realizzato, le risorse finanziarie a disposizione del Governo mondiale potrebbero ammontare a parecchie decine di volte l'attuale quantità di aiuti ufficialmente messi a disposizione dai governi per il Terzo mondo (senza contare le risorse che verrebbero risparmiate e riconvertite a fini pacifici in una prospettiva di stabile distensione internazionale). Diventerebbe dunque possibile l'attuazione di un vasto piano mondiale di sviluppo, dal quale trarrebbero giovamento non solo i paesi più poveri, ma anche le economie già industrializzate, grazie alla nuova domanda di macchinari e tecnologie intermedie.

Inoltre, si avrebbero importanti effetti positivi sul processo di distensione internazionale. Una volta avviato il dialogo Nord-Sud verso sbocchi concreti, il mondo prenderebbe coscienza che, così come è avvenuto per l'Europa comunitaria, si può sostituire nei rapporti internazionali il metodo della cooperazione, mediante istituzioni comuni permanenti, al metodo del confronto militare e dei rapporti di forza. Né deve poi essere sottovalutato il fatto che assegnando all'ONU la sovranità sugli oceani e sui mari si riducono gli spazi di manovra delle superpotenze e si eliminano molti pretesti per conflitti internazionali (incidenti come quello del Golfo della Sirte, fra USA e Libia, diverrebbero praticamente impossibili o comunque universalmente percepiti come flagranti violazioni alle norme della comunità internazionale).

Naturalmente, a questa accresciuta responsabilità mondiale dell'ONU, deve corrispondere una sua radicale riforma. La nuova Autorità o Governo mondiale, con poteri effettivi, anche se limitati, dovrà rispondere del suo operato ad un organismo democratico, che esprima la volontà della nascente comunità internazionale. Ma tale non è l'attuale Assemblea dell'ONU, in cui solo i governi, ma non i popoli, hanno diritto di parola. Occorre che anche l'ONU, così come sta facendo la Comunità europea, si metta sulla via di una sostanziale democratizzazione delle sue istituzioni. La sola alternativa alla politica di potenza è la democrazia internazionale.

10. La creazione di un embrione di governo mondiale non potrà effettuarsi con lo stesso metodo con il quale Jean Monnet è riuscito a creare la CECA. Una audace iniziativa di vertice poteva sbloccare l'impasse nell'Europa post-bellica, anche perché gli equilibri della guerra fredda non ne venivano modificati. Ma la situazione è completamente differente nel mondo attuale, in cui è necessario ridimensionare il ruolo di USA e URSS nella politica internazionale e dare nuovi poteri e responsabilità ai popoli emergenti del Terzo mondo.

Le speranze di successo di questo progetto rivoluzionario delle relazioni internazionali sono legate al fatto che esso diventi l'obiettivo prioritario della politica estera europea. Infatti, solo un governo europeo, forte di una moneta europea e di una difesa europea indipendente, potrebbe trattare da pari a pari con le due superpotenze lo scioglimento dei blocchi militari e far loro accettare l'istituzione di una autorità mondiale sovrana, capace di garantire la transizione pacifica dall'attuale assetto bipolare del mondo a quello multipolare. Intorno a queste prospettive, il governo europeo troverebbe come alleati naturali non solo i paesi satelliti dell'Est europeo, la Cina, l'India, l'America latina e tutti i popoli del Terzo mondo, ma anche quelle forze politiche e quelle correnti di opinione, già vivaci negli USA, ma presenti anche nella stessa Unione Sovietica, che aspirano ad un mondo più libero, più giusto e pacifico, ma devono oggi tacere o soccombere per la mancanza di alternative alla politica del confronto fra blocchi.

Per questo è necessario che tutti i partiti e le forze autenticamente progressiste in Europa sostengano la coraggiosa battaglia iniziata dal Parlamento europeo per dare alla Comunità una nuova Costituzione ed un efficace governo. Il completamento democratico dell'unità europea è indispensabile non solo per avviare un processo di rinnovamento della politica mondiale, ma anche per indicare al mondo intero la via della realizzazione della democrazia internazionale.

11. A più lunga scadenza, andrà certamente affrontato anche il problema, decisivo per il futuro dell'umanità, del disarmo nucleare universale. La presenza visibile di un embrione di governo mondiale dovrebbe consentire di porre sulla giusta via anche il dibattito sul disarmo, accantonando definitivamente l'ingenua proposta della distruzione fisica degli stocks di armi. Se non si vogliono sopprimere le stesse conoscenze scientifiche, o arrestarne lo sviluppo, la proliferazione degli armamenti sarà sempre possibile.

Il vero problema è quello di affidare al Governo mondiale il potere di controllare la produzione e l'utilizzo delle armi nucleari e di qualsiasi altra arma ad alto potenziale distruttivo.

In questa prospettiva, diventa credibile, dopo la conquista della sovranità sui mari e gli oceani, la lotta per estendere la sovranità dell'ONU sugli spazi celesti (che già oggi vengono sfruttati dalle superpotenze per scopi militari); si dovrebbe allora affidare all'ONU il monopolio di tutti i sistemi di telecomunicazione via satellite artificiale e quindi anche la detenzione e il controllo di tutte le armi nucleari e dei vettori per il loro trasporto.

Solo a questo stadio, cioè solo dopo aver abolito le sovranità nazionali sugli armamenti, sarà possibile sfruttare a fini pacifici tutte le potenzialità della scienza moderna, che oggi non può organizzarsi liberamente a livello mondiale per le gelosie imposte dalle esigenze nazionali di sicurezza.

Anche rispetto alla lotta per il disarmo universale, l'Europa può svolgere un ruolo decisivo proponendo per prima di affidare all'ONU il controllo del suo arsenale nucleare, a patto che USA e URSS (e qualsiasi altra potenza nucleare) facciano altrettanto.

I fatti e le idee

LA LIBERTÀ DELLA POLONIA E L'INDIPENDENZA DELL'EUROPA

Il governo militare che il 13 dicembre ha preso il potere in Polonia rappresenta una novità assoluta per un paese comunista.

La vittima del colpo di Stato non è infatti soltanto il sindacato indipendente Solidarnosc, ma lo stesso partito comunista (il POUP). L'esercito era ormai l'unica forza capace di colmare il vuoto aperto dalla disgregazione del partito comunista e dalla crescente incapacità di direzione politica del governo. Il ricorso all'esercito mette in luce le dimensioni del discredito che aveva colpito il partito e il governo che ne era l'espressione. Solidarnosc, con i suoi 10 milioni di iscritti, era qualcosa di più di un sindacato. Era diventata l'organizzazione di massa attraverso la quale il popolo polacco sperava di modificare il sistema di direzione politica del paese. Così, per arrestare l'avanzata irresistibile del processo di riforma democratica, è stato necessario l'intervento brutale dell'esercito.

L'esperimento di Solidarnosc era sostenuto dalla grandissima maggioranza del popolo polacco. Ma ciò non è stato sufficiente a farlo vincere. La Polonia è un paese a sovranità limitata. L'esercito polacco non è un centro di potere autonomo. È parte integrante del sistema militare del Patto di Varsavia, che ubbidisce ai comandi di Mosca.

Non sappiamo da chi sia partita l'iniziativa del colpo di Stato in Polonia: se sia nata da una decisione autonoma dei militari o se invece sia stata il risultato delle pressioni di Mosca. Ma ciò che conta è il fatto che l'Unione Sovietica ha approvato il colpo di

Stato e ne appoggia gli autori. Di fatto, essa ha ricuperato il pieno controllo della situazione con il vantaggio di non aver dovuto ricorrere, almeno per ora, all'Armata rossa per piegare la Polonia.

Jaruzelski può aver pensato di agire per difendere gli interessi del popolo polacco; in realtà, il risultato della sua azione di forza è stato quello di ristabilire le condizioni della continuità della egemonia sovietica sulla Polonia, che risulta così confermata e consolidata. Bisogna riconoscere però che un intervento militare sovietico avrebbe colpito ben più gravemente le prospettive della distensione in Europa.

* * *

La crisi polacca è stata interpretata come l'espressione più grave e acuta di una crisi più generale che investe il sistema dei paesi socialisti, come l'avvisaglia della crisi dell'impero sovietico.

Dove i partiti comunisti hanno perduto ogni base di consenso nella popolazione (e i partiti fratelli di quello polacco si stanno avvicinando a questa situazione), non c'è altra organizzazione al di fuori dell'esercito che possa prendere nelle proprie mani il potere per garantire la sopravvivenza dello Stato e la fedeltà alle alleanze. Si potrebbe quindi sostenere con Duverger che « il bonapartismo è lo stadio supremo del comunismo ». Ma a condizione di sottolineare il fatto che, nella misura in cui si trasformano in dittature militari, gli Stati del « socialismo reale » entrano in contraddizione con i princìpi sui quali si fondano. In effetti, non è più sostenibile l'idea che questi regimi si fondano sul potere della classe operaia e segnano una tappa sulla via dell'emancipazione umana. La morte del regime leninista in Polonia è stata decretata da Solidarnosc. Jaruzelski è stato soltanto un esecutore.

Per questo motivo, a lungo termine, non c'è alternativa alle riforme democratiche. Il successo del colpo di Stato in Polonia non è certo in grado di spegnere l'immensa speranza che si è accesa a Varsavia: che sia cioè possibile fare evolvere i paesi del « socialismo reale » verso la democrazia. Non si può piegare indefinitamente l'Europa orientale con la forza. Di conseguenza, l'esempio polacco rappresenterà un punto di riferimento permanente per i gruppi riformatori che si battono per la libertà nei paesi socialisti, compresa l'Unione Sovietica.

Certo, l'esperienza rivoluzionaria che ha avuto origine con la rivoluzione russa, della quale il sistema dei paesi socialisti è l'erede, ha subìto una profonda degenerazione. La storia dei regimi di « socialismo reale » ha dimostrato, ormai senza possibilità di contraddizione, che la presa del potere da parte dei partiti comunisti e la statalizzazione dei mezzi di produzione ha generato un'involuzione burocratica e autoritaria dello Stato e una separazione così radicale tra il partito-Stato e la classe operaia, che la Polonia, dove i lavoratori avevano ottenuto il diritto di organizzarsi in sindacato autonomo e di scioperare, è diventata il teatro della contrapposizione e dello scontro tra la classe operaia e il partito che si autodefinisce come partito della classe operaia.

* * *

Gli avvenimenti polacchi aprono dunque una nuova fase della crisi del sistema di potere guidato dall'Unione Sovietica e pongono interrogativi drammatici sul modo di affrontarla.

La stabilità del blocco comunista nel quadro politico internazionale bipolare si regge su due condizioni: la fedeltà di tutti i paesi del blocco al Patto di Varsavia e l'omogeneità del regime di ogni paese del blocco, modellato su quello dell'Unione Sovietica e fondato sulla dittatura del partito comunista.

Nell'epoca della guerra fredda in Polonia, così come negli altri paesi socialisti, pur essendo stato soffocato qualsiasi fermento democratico, si crearono condizioni per un certo sviluppo economico e sociale, che ha strappato da una situazione di spaventosa arretratezza la maggior parte delle società dell'Europa orientale, con l'eccezione della Cecoslovacchia, che aveva sviluppato il processo di industrializzazione e sperimentato con successo le istituzioni democratiche già prima della seconda guerra mondiale.

Dopo la morte di Stalin e il XX Congresso del PCUS e con lo sviluppo della distensione e del multipolarismo, la spinta verso l'autonomia nazionale dei paesi satelliti dell'URSS e la tendenza al rinnovamento dell'organizzazione economica e politica si affermarono dovunque nel campo socialista. Il che mostra che non si tratta di una realtà completamente immobile. Alcuni cambiamenti sono stati giudicati dalla potenza egemonica compatibili con la stabilità del sistema (come un certo grado di indipendenza nazionale in Romania o le riforme economiche in Ungheria), mentre invece la trasformazione del modello costituzionale in senso democratico (tentato in Ungheria nel 1956 e in Cecoslovacchia nel 1968) è stata stroncata con la forza.

L'interesse del processo riformatore iniziato in Polonia consiste nel fatto che esso ha rappresentato il tentativo di avviare una transizione graduale al socialismo democratico senza mettere in discussione il sistema di potere interno e internazionale, fondato sull'egemonia dei partiti comunisti nei singoli paesi e dell'Unione Sovietica sull'insieme dei paesi socialisti. Il gradualismo è dunque l'elemento che distingue l'esperimento polacco da quello ungherese e cecoslovacco.

Il sindacato indipendente Solidarnosc mirava a controllare il potere, non a rovesciare il regime. Ma perché questo sistema potesse funzionare era necessario che il partito restasse forte, in modo da gestire il compromesso con le due grandi forze sociali emerse nella nuova società politica: Solidarnosc e la Chiesa. Proprio questa condizione è venuta a mancare con le conseguenze che abbiamo visto.

È chiaro che il processo riformatore iniziatosi in Polonia non potrà giungere al suo compimento senza la distruzione del sistema di potere imposto e diretto da Mosca dopo la seconda guerra mondiale. Il che richiede che si dia al popolo non solo la libertà civile, ma anche la libertà politica, cioè il potere di scegliere tra più alternative politiche i propri dirigenti e gli indirizzi di fondo della politica del governo. E, d'altra parte, questa libertà del popolo rimarrà nominale senza il potere di decidere in modo autonomo, cioè senza l'indipendenza da Mosca. Il che richiede il superamento dei blocchi e lo scioglimento tanto del Patto atlantico quanto del Patto di Varsavia.

Ma è anche vero che occorre individuare e mettere in moto un meccanismo che consenta di raggiungere progressivamente quegli obiettivi.

* * *

Dal punto di vista sociale non esistono ostacoli alle riforme democratiche. Esse sono sostenute dalla grandissima maggioranza della popolazione. Ma c'è di più. Superata la fase dell'industrializzazione rapida e forzata, la struttura monolitica del potere rappresenta ormai un ostacolo allo sviluppo economico, al progresso sociale e a qualsiasi evoluzione delle forze del lavoro e della cultura. Gli ostacoli risiedono nell'assetto internazionale del potere. In ultima istanza, alla base del colpo di Stato in Polonia c'è la divisione dell'Europa in blocchi e l'appartenenza della Polonia al Patto di Varsavia. Nella situazione attuale, con una Comunità europea impotente, senza un governo e non ancora unita sul piano della moneta, della politica estera e della difesa e quindi dipendente dagli Stati Uniti, l'Unione Sovietica non può tollerare che nessuno Stato del blocco comunista si allontani in modo sostanziale dal modello monolitico del « socialismo reale ». Un'evoluzione di questo genere potrebbe infatti contagiare gli altri paesi del blocco e la stessa Unione Sovietica, indebolendo la coesione del Patto di Varsavia e rafforzando, di conseguenza, gli Stati Uniti.

Il punto decisivo sul quale bisogna agire per liberare i paesi dell'Europa orientale dall'egemonia sovietica è il rafforzamento dell'unità e dell'indipendenza dell'Europa occidentale. I processi

di unificazione europea e di costruzione di un socialismo democratico e pluralistico nell'Europa orientale sono infatti espressioni di una stessa tendenza: la formazione di un ordine politico mondiale multipolare. Esiste quindi una convergenza di interessi tra le forze che tanto a Ovest quanto a Est si battono per l'indipendenza dalle grandi potenze e contro l'ordine bipolare.

Se la Comunità europea vuole operare per l'indipendenza dell'Europa orientale e per il superamento dei blocchi, deve tenere costantemente aperta la porta del negoziato con l'Unione Sovietica e sviluppare la cooperazione economica con l'Europa orientale. Deve puntare cioè sugli elementi che possono far evolvere la situazione verso lo sviluppo del multipolarismo ed evitare soluzioni di carattere militare. Ma lo sforzo di tenere aperta la porta al negoziato non può produrre nessun risultato politico se non si traduce in un tentativo di condizionare in misura crescente la politica estera delle superpotenze. Se è soltanto una accettazione passiva del fatto compiuto (come sembra essere l'atteggiamento del governo tedesco occidentale sulla crisi polacca), è una politica di appeasement, *che incoraggia la prepotenza dei più forti.*

D'altra parte, le sanzioni economiche decise da Washington, che rappresentano un tentativo di sfruttare i fatti di Polonia per indebolire l'Unione Sovietica, hanno l'effetto di aggravare la tensione internazionale e possono portarla a pericolosi punti di rottura, specie se si pensa alla crisi del « socialismo reale », rivelata dalla Polonia.

Ora, la Comunità europea ha svolto un'importante ruolo internazionale per la ripresa del dialogo tra le superpotenze. Ma la sua influenza internazionale, che indubbiamente ha favorito l'avvio delle riforme in Polonia, perché, nella misura in cui ha sviluppato una politica non allineata con le posizioni di Washington, ha permesso di allentare la pressione di Mosca sui suoi satelliti, non è stata però sufficiente a garantire le condizioni internazionali necessarie a portarle a uno sbocco positivo.

La distensione ha dunque favorito lo sviluppo delle riforme democratiche in Polonia, ma ha creato una crisi che si è conclusa con la restaurazione dell'ordine precedente. Non è la prima volta che ciò accade tanto a Est (invasione dell'Ungheria, della Cecoslovacchia ecc.), quanto a Ovest (colpi di Stato militari in Grecia, in Cile ecc.).

Il fatto è che il multipolarismo non si è ancora sviluppato abbastanza da scongiurare le prove di forza delle superpotenze. Non è quindi possibile l'affermazione della libertà in Polonia senza l'indipendenza della Comunità europea. E va sottolineato che la risposta che il Piano Genscher cerca di dare al problema dell'in-

dipendenza dell'Europa è del tutto inadeguata. Esso è l'espressione dell'incapacità dei governi europei di risolvere i propri problemi, di contribuire alla soluzione dei grandi problemi del mondo e di superare il metodo della cooperazione politica per tendere risolutamente verso l'unità.

Bisogna dunque portare a compimento l'unificazione europea, dotando la Comunità di un governo, che le permetta di parlare con una sola voce, di una moneta, di una politica estera e di una difesa, per superare l'egemonia degli Stati Uniti in questi settori, avviando così il processo di superamento dei blocchi. Il Parlamento europeo, con la decisione di avviare la riforma istituzionale della Comunità, ha preso l'iniziativa necessaria a giungere a un rafforzamento dell'Europa occidentale. Spetta ora ai partiti sostenere il ruolo costituente del Parlamento europeo fino all'approvazione del progetto di riforma in seno ai Parlamenti nazionali.

1. 1.

(gennaio 1982)

IL GIOCO DELLA GUERRA NUCLEARE

Quando il Presidente degli Stati Uniti o qualche esponente della sua amministrazione si lasciano sfuggire in dichiarazioni pubbliche l'ammissione che una guerra nucleare limitata al teatro europeo viene considerata dal governo degli Stati Uniti come una eventualità da non escludere, gli uomini politici e la stampa dei paesi europei, dopo una prima reazione imbarazzata, si affrettano a far calare sulla cosa la cortina del silenzio. La tragica possibilità di una guerra nucleare in Europa riguarda il domani e si sa che nessuno degli uomini di governo europei, per non parlare dei giornalisti, ha la statura necessaria per vedere al di là dell'oggi. E l'imperativo dell'oggi è quello di non alterare i rapporti di forza e di impedire che riprendano fiato i movimenti per la pace. Quieta non movere *è il motto dei vili, ed i governanti europei lo hanno fatto proprio senza riserve, nella speranza di tener lontano il male rifiutandosi di pensarci.*

In America, invece, con la guerra nucleare limitata al teatro europeo ci giocano addirittura i bambini. Abbiamo avuto modo di leggere le agghiaccianti istruzioni di un gioco in commercio negli Stati Uniti — consigliato per ragazzi al di sopra dei 12 anni e per adulti — che si chiama « Fulga-Gap - La prima battaglia della prossima guerra ». Si tratta di un gioco che — come si dice nella presentazione — « tiene conto dei progressi più recenti e più aggiornati nella tecnologia militare (compresa la guerra chimica e le armi atomiche) ».

Il gioco simula un attacco delle forze del Patto di Varsavia contro le forze NATO nella Germania meridionale e si basa su regole stabilite in funzione delle dottrine strategiche americane e russe così come esse sono desumibili dall'esame della letteratura più recente sull'argomento.

La simulazione è estremamente realistica. Il teatro dei combattimenti è descritto nei dettagli, con la precisa indicazione del nome delle località interessate (Francoforte, Offenbach, ecc.). È previsto il ricorso di entrambe le parti alle armi nucleari tattiche, ma non a quelle strategiche. « Le regole, si legge infatti nel commento, non prevedono un'estensione della guerra nucleare, e in particolare il pericolo che l'uso di armi tattiche possa scatenare un olocausto nucleare (cosa che si può ritenere non voluta da entrambe le parti) ».

Il gioco può quindi svolgersi su di un tabellone nel quale gli Stati Uniti non sono raffigurati. E la limitazione geografica del conflitto ha delle conseguenze anche sulla nazionalità delle « riserve » impiegate nel gioco (cioè delle unità destinate a rimpiazzare le casualties, *cioè i soldati uccisi). « I tedeschi occidentali in particolare, si legge nel commento, dispongono di centinaia di migliaia di tali rimpiazzi ».*

Al di là delle ovvie considerazioni sulla brutalità e la rozzezza di una parte della società americana (non certo di tutta, e lo dimostra il vigore che vanno prendendo i movimenti pacifisti anche al di là dell'Atlantico), messa in evidenza dal fatto che macabri giochi di questo tipo siano in commercio negli Stati Uniti, il fatto costituisce soltanto una manifestazione — particolarmente impressionante per la sua volgarità, ma non più significativa di molte altre — della diversa luce nella quale appare, negli Stati Uniti e in Europa, la prospettiva di una guerra nucleare limitata. Vista dall'altra parte dell'Atlantico, the next war *è un'eventualità da tenere in considerazione, e il problema è quello di limitare l'estensione del conflitto, e poi di prevalere sul nemico. Vista da questa parte, essa è qualcosa che non deve accadere, costi quel che costi, perché, quale che ne sia l'esito finale, l'Europa sarà trasformata in un immenso cimitero e le sue città in cumuli di rovine.*

In realtà, per gli Stati Uniti, la « difesa » dell'Europa non ha come obbiettivo la massima salvaguardia possibile della vita degli europei e dell'integrità delle loro città, ma l'impiego più razionale

delle forze sul teatro europeo per garantire la sicurezza degli americani.

Del resto non può che essere così. Nei rapporti tra gli Stati, ognuno difende sé stesso, e combatte per gli altri soltanto se, quando e nel modo in cui il farlo serve alla propria sicurezza, o all'accrescimento della propria potenza.

Ma la maggior parte degli europei si rifiuta di prendere atto di una verità così banale e terribile. La Frankfurter Rundschau *del 27 febbraio 1982 pubblica un articolo di S. Schirmbeck nel quale si riferisce un episodio tragicamente eloquente. La catena televisiva americana CBS ha messo in onda recentemente una serie di servizi dal titolo « La difesa degli Stati Uniti ». Il secondo di questi servizi si chiamava « Il teatro nucleare » e illustrava la strategia nucleare della NATO in Germania in connessione con le manovre tenute nell'Assia nell'inverno 1980. In questo servizio il villaggio di Hattenbach, a 30 km dalla frontiera con la DDR, veniva indicato come* ground zero, *cioè come bersaglio di un attacco nucleare tattico americano in caso di invasione tedesca della Germania Occidentale.*

Una insegnante del villaggio, venuta in possesso del film, lo ha proiettato per i concittadini nell'intento di sensibilizzarli sui pericoli di una guerra nucleare. Il risultato sconcertante dell'iniziativa è stato quello di sollevare la generale irritazione nei confronti dell'insegnante, accusata di disturbare la « piccola pace » di Hattenbach. « Ad un maiale destinato al macello, ha dichiarato, secondo il giornale, il borgomastro di Hattenbach, non bisogna andare a ripetere tutti i giorni che deve essere ammazzato ».

Il tragico è che questa sembra ormai essere diventata la filosofia dei governanti europei, che sanno benissimo quali sono le conseguenze per l'Europa dell'equilibrio strategico attuale, ma tirano a campare e non lo dicono, nel timore di turbare la tranquillità dei loro « maiali », cioè dei cittadini.

Eppure mai come oggi la via per evitare il disastro è apparsa chiaramente tracciata. Il mito americano e quello sovietico si sono definitivamente dissolti. L'ultima carta nazionale che poteva sembrare giocabile in Europa — quella di Mitterrand — è stata giocata, lasciando nella frustrazione quei settori della società francese che fino alle ultime presidenziali erano ancora animati dalla speranza. Tutti gli alibi sono caduti, e l'alternativa tra la federazione europea e la dimissione appare nei suoi termini più crudi.

Non è più tempo ormai di generici discorsi sulla necessità di progredire sulla via dell'integrazione europea o di vaghi piani per rafforzare la cooperazione politica. Ciò che si deve fare, e subito, è dare all'Europa un governo, che disponga di un credibile deterrente autonomo e di una propria moneta, cioè degli strumenti necessari a rendere gli europei padroni del proprio destino e capaci di far valere, nell'equilibrio internazionali, i propri fondamentali interessi alla pace, al superamento dei blocchi e allo sviluppo dei popoli del Terzo mondo.

I governanti europei non cessano di ripeterci che si tratta di un'utopia, ma si guardano dallo spiegarci perché. Né potrebbero farlo. Oggi il governo europeo lo si può fare, purché lo si voglia. L'ostacolo non sta certo nell'atteggiamento della popolazione — che è ovunque, e massicciamente, favorevole — né in pretese resistenze degli interessi economici — che hanno tutto da guadagnare dall'Europa e tutto da perdere da un ritorno alle divisioni del passato. L'ostacolo risiede nella mancanza di volontà politica di quegli stessi uomini di governo dalla vista corta e dal coraggio vacillante che giustificano la propria viltà in nome del realismo e che preferiscono lasciar scivolare l'Europa verso la rovina pur di non turbare gli equilibri sui quali si reggono le loro posizioni di potere.

f. r.

(marzo 1982)

IL PROGRAMMA ECONOMICO DEL PCI E LA SCELTA EUROPEA

La pubblicazione del documento « Materiali e proposte per un programma di politica economico-sociale e di governo della economia », a cura del PCI, costituisce un'inversione di tendenza nel dibattito italiano sulle scelte di politica economica. L'orizzonte angustamente congiunturale ed a tratti provinciale che aveva caratterizzato negli scorsi anni il dibattito sul « nuovo modello di sviluppo » viene finalmente superato. In particolare, il documento del PCI adotta esplicitamente due punti di vista di grande importanza.

Il primo riguarda il riconoscimento della fase nuova del processo produttivo, caratterizzata dalla cosiddetta rivoluzione scientifica e tecnologica, in cui sono ormai entrate tutte le economie avanzate. « Un'epoca si è chiusa... — si afferma — l'applicazione su larga scala della microelettronica e della robotica, la diffusione della telematica e la crescente informatizzazione della società sono, accanto alle nuove tecnologie energetiche e alle biotecnologie, i fattori principali di questa vera e propria rivoluzione industriale che è ancora ai primi passi ma sta già cambiando profondamente i processi produttivi e la stessa organizzazione del lavoro ».

Il secondo riguarda la necessità di affrontare congiuntamente i problemi italiani e quelli europei e mondiali. « È sempre più chiaro che la lotta per una soluzione innovativa della crisi in Italia e in Europa occidentale si intreccia strettamente con quella per la distensione e il disarmo nel mondo ». Per questo, è indispensabile puntare al rafforzamento dell'unità europea. « La nostra scelta europea è netta e decisa. L'economia italiana è sempre più organicamente integrata nella Comunità economica europea. Oggi, l'Europa comunitaria rischia di essere duramente colpita dalla concorrenza degli USA e del Giappone. Lo stesso funzionamento della Comunità è bloccato. Vengono alla luce i suoi limiti di fondo... Bisogna andare a forme più avanzate ed effettive di integrazione in alcuni campi decisivi per lo sviluppo economico e sociale dell'Europa: moneta, energia, ricerca scientifica e tecnologica, politica industriale, agricoltura, problemi del lavoro... L'Italia è la più interessata ad una accelerazione dei processi di integrazione, alla costruzione della Comunità europea come soggetto politico sovrannazionale *e non più solo come sede di trattativa e di arbitrato fra i diversi governi nazionali... Nel campo della politica monetaria... è necessario tendere progressivamente alla formazione di una moneta europea, valorizzando intanto il ruolo dell'Ecu ».*

Queste esplicite affermazioni sia sulla trasformazione in corso del processo produttivo, sia sulla necessità del rafforzamento in senso sovrannazionale della Comunità europea non possono non rallegrare i federalisti. Ciò consente di impostare in modo nuovo il complesso dibattito sulle riforme istituzionali necessarie per far fronte alle sfide del nostro tempo. Ad esempio, in altri punti del documento del PCI, si riconosce la necessità di riformare il mercato del lavoro realizzandone la mobilità con una agenzia del lavoro e garantendo un salario minimo a chi accetta una occupazione nei servizi di pubblica utilità sociale; si riconosce che i problemi della riduzione dell'orario di lavoro e della ricerca scientifica nei settori di punta devono essere coordinati ed orientati al livello europeo; si individua nell'autogestione lo strumento per una effettiva partecipazione dei lavoratori al controllo del processo produttivo; infine, si comincia a delineare una politica per il decongestionamento delle grandi aree urbane e per la tutela dell'ambiente.

Ma non è qui il caso di discutere punto per punto ciò su cui ci troviamo d'accordo o dissentiamo (nel documento del PCI, ad esempio, non si coglie affatto il nesso tra valorizzazione dell'istituto regionale e sistema bicamerale, tanto che si arriva a proporre l'abolizione del Senato italiano, mentre la sua trasformazione in una seconda camera delle regioni consentirebbe di porre su solide basi la riforma ormai indilazionabile della finanza locale, perché senza una camera delle regioni è impossibile una reale autonomia finanziaria degli enti locali). L'importante è solo constatare che essendo ben delineato il quadro generale di riferimento è finalmente possibile impostare in modo costruttivo il dibattito sui singoli problemi ed individuare così le riforme veramente indispensabili al futuro dell'Italia e dell'Europa.

Vi sono, tuttavia, due questioni sulle quali occorre registrare una debolezza di analisi e di prospettive.

La prima concerne le politiche di rientro dall'inflazione. Il cap. VII, come hanno rilevato del resto molti commentatori, è la parte più inconsistente del programma economico del PCI. Non basta, per combattere l'inflazione con efficacia, proporre interventi di tipo strutturale, tali da aumentare la produttività nel lungo periodo. Una politica congiunturale della spesa pubblica, della moneta e di controllo dei redditi è altrettanto indispensabile. A questo proposito, vale la pena di richiamare le proposte del MFE, formulate già nel 1980 (cfr. L'economia italiana di fronte a un crocevia, *Il Federalista, n° 4, 1980). Il MFE proponeva allora misure anti-inflazionistiche radicali, tali da provocare una inversione di tendenza nelle attese inflazionistiche dell'opinione pubblica, essendo ogni piano gradualistico votato al fallimento in una situazione in cui le aspettative di inflazione sono ormai consolidate. Fra l'altro, in quelle proposte veniva suggerita una politica di blocco dei prezzi, salari e stipendi per un periodo definito (non superiore ad un anno). La sinistra italiana rifiuta ancora dogmaticamente di discutere il significato e le conseguenze sociali di una politica dei redditi, mentre occorrerebbe perlomeno prendere atto che l'alternativa ad una seria programmazione dei redditi è la giungla retributiva. Sino a che si lascia al mercato e alla forza contrattuale delle parti il compito di distribuire la ricchezza prodotta, si costringono i percettori più deboli (dunque, salari, pensioni, ecc.) ad una continua corsa rivendicativa, che diventa addirittura affannosa in periodi di inflazione, a scapito di altri obiettivi sociali.*

Ma la questione più rilevante, sotto l'aspetto politico, è la mancata percezione della relazione fra obiettivi europei e mobilitazione del partito per il loro perseguimento. Porre sullo stesso piano gli obiettivi nazionali e quelli europei, come tacitamente si fa nel documento, significa ignorare il fatto che mentre per i primi esistono le istituzioni adeguate (il governo) per la loro realizzazione, per i secondi la questione rilevante consiste proprio nella creazione di un minimo di capacità esecutiva al livello europeo.

Consideriamo la questione della moneta europea. In questi mesi il Consiglio dei ministri si preoccupa di ritardare e di porre ogni ostacolo alla realizzazione della seconda fase dello SME, che pure avrebbe già dovuto essere attuata secondo gli accordi di Bruxelles. Ma il PCI, come del resto ogni altro partito italiano, non si mobilita e lascia che la questione venga decisa da tecnici e ministri.

La ragione di questo « disinteresse » per l'Europa risiede nel funzionamento insufficientemente democratico delle istituzioni europee. Il Parlamento europeo si è espresso a più riprese per il passaggio alla seconda fase dello SME. Ma il Consiglio dei Ministri si può permettere di ignorare questa richiesta, così che la volontà dei partiti europei e della maggioranza del Parlamento europeo non si traduce in nessuna politica. L'opinione pubblica percepisce che il Parlamento europeo non ha poteri e l'attenzione si concentra sulle politiche nazionali. Questo è il vero nodo da sciogliere. E spetta ai partiti che hanno responsabilità nei confronti del loro elettorato rompere questo circolo vizioso. Non è più possibile, senza tradire i fondamentali principi della democrazia, lasciare tutti i poteri (legislativo ed esecutivo) ad un organo (il Consiglio dei ministri) che non risponde del suo operato di fronte al Parlamento ed ai cittadini europei.

Per questo è indispensabile saldare le proposte di politica economica con la battaglia per la riforma della Comunità avviata dal Parlamento europeo con la sua storica decisione del 9 luglio 1981. Se non riusciremo a dare un vero governo democratico alla Comunità europea, gli obiettivi europei saranno sempre considerati come affari di politica estera riservati a ministri e diplomatici.

La questione europea è di grande rilevanza per il futuro del PCI. Il Partito comunista italiano è in questo momento — dopo gli avvenimenti polacchi — impegnato in una ricerca coraggiosa di una « terza via » al socialismo e considera, giustamente, l'Europa come il terreno più favorevole allo sviluppo di questa nuova prospettiva. Ma deve allora essere chiaro che le scelte istituzionali europee — quale Europa? — costituiscono un passaggio obbligato per una crescita del dibattito sull'avvenire del socialismo, perché se l'Europa non saprà trovare i mezzi per la sua indipendenza economica e politica, è illusoria qualsiasi prospettiva di superamento della logica dei blocchi, di un dialogo rinnovato fra Nord e Sud del mondo ed anche di ogni riforma sociale in Europa che non sia di gradimento delle due superpotenze.

g. m.

(aprile 1982)

REAGAN, IL CONCETTO DI « NON INTERVENTO » E LA VOLONTÀ AMERICANA DI DIFENDERE GLI EUROPEI

Nella « Cambiale di matrimonio » di Rossini ci è offerto, con gustosa e bonaria ironia, il personaggio di un mercante canadese nella sofisticata Venezia del '700. Colà, anche gli sguatteri hanno appreso, sin dalla prima infanzia, a passare a mente i precetti del Della Casa e non disdegnano una qualche dimestichezza persino con Albinoni e Benedetto Marcello. Agevole è quindi credere come il nostro mercante d'Oltreoceano vi ci sguazzasse come l'elefante nella cristalleria.

Quando il presidente americano Reagan si cimenta, con audacia che ben si addice ai pionieri del West, con i concetti della cultura storico-politica europea, non è raro che ci accada di avvertire la medesima impressione. Nel discorso che ha pronunziato a Washington il 24 febbraio, nella sede dell'Organizzazioni degli Stati americani, si rintraccia un gruzzolo di affermazioni così avventurose che risulta arduo passarle sotto silenzio. « La maggioranza dei nostri antenati affluirono in questo emisfero alla ricerca di una vita migliore, di nuove opportunità, e anche — diciamolo — di Dio (sic!). Quasi tutti — sia i discendenti degli abitanti originari (e quindi: Incas, Atzechi, Indiani, etc.!) sia gli immigrati — hanno dovuto combattere per l'indipendenza e, una volta conquistatala, hanno dovuto lottare per difenderla... I popoli di questo emisfero sono uniti nell'impegno per la libertà e l'indipendenza. In questo senso, siamo tutti profondamente americani. I nostri principi si fondano sull'autogoverno e sul non intervento *(sic!) »* (1).

Quando i bimbi delle elementari le dicono grosse, il buon maestro, per accertare l'effettiva intenzionalità dello strafalcione, prima di passare agli scapaccioni, formula una precisa domanda su un caso particolare e, se la risposta contraddice il principio generale così incautamente affermato, bonariamente li invita a meno frettolose generalizzazioni o, quanto meno, ad un uso più appropriato del lessico. Comportiamoci così anche con Reagan. Chiediamogli che intendano fare gli Stati Uniti di fronte alla crisi del Salvador. La risposta questa volta è precisa: « Se non interverremo *tempestivamente e con decisione in difesa della libertà*

---

(1) Cfr. International Communication Agency - Servizi stampa, anno V, n. 39, 1 marzo 1982, p. 1.

(quale? di chi?), nuove Cuba sorgeranno dalle rovine degli odierni conflitti... Sono convinto che per uno sviluppo libero e pacifico del nostro emisfero sia necessario che gli Stati Uniti aiutino i governi minacciati da aggressioni esterne a difendere se stessi. Per queste ragioni intendo chiedere al Congresso di aumentare l'assistenza per la sicurezza, al fine di aiutare i paesi amici a tener testa a quanti intendono distruggere le loro possibilità di progresso sociale ed economico (sic!) e di democrazia politica (sic!) » (2). *Inutile osservare che quando Luigi Filippo d'Orléans proclamava solennemente il proposito di attenersi scrupolosamente al principio del* non intervento *intendeva altra cosa.*

Il finale del discorso è comunque tranquillizzante: « Sono sempre stato convinto che questo emisfero fosse un luogo particolare con un particolare destino; che siamo destinati ad essere il faro di speranza per tutta l'umanità. Con l'aiuto di Dio potremo realizzare tutto questo: creare un emisfero pacifico, libero e prospero, fondato sui nostri comuni ideali e che si estenda da un capo all'altro di quello che orgogliosamente chiamiamo il Nuovo mondo » (3).

Noi abbiamo un altro genere di speranza e pensiamo che altro debba essere il suo faro. Ma al di là di questo diverso avviso, ci resta una profonda preoccupazione. Se il presidente Reagan controlla così precariamente i concetti storico-politici e l'uso del suo lessico è così incerto, passi quando ci parla della necessità che l'America mostri i suoi muscoli, passi ancora quando indica nell'Europa il possibile teatro di un conflitto nucleare; ma che pensare quando assicura, il che purtroppo non avviene di rado, di voler difendere gli Europei?

l. v. m.

(marzo 1982)

(2) Ibid., p. 7.
(3) Ibid., p. 9.

La campagna per il governo europeo*

CHE COS'È IL GOVERNO FEDERALE

Il governo federale è un tipo di governo di cui la maggior parte delle persone nel Regno Unito non ha esperienza diretta, personale, ed è per questo che tutti trovano difficile capire che cos'è. E c'è altro. Quando la gente si imbatte di tanto in tanto, nei giornali, in una questione federale, trova anche difficile capire a che scopo, e perché, si sia giunti a inventare qualcosa come un sistema federale di governo. In effetti, se la stampa parla del sistema di governo degli Stati Uniti, del Canada o dell'Australia, è perché qualche legge importante, debitamente approvata dal Parlamento federale o da quello di uno Stato membro, è stata dichiarata nulla dalla

(*) Come è noto il Parlamento europeo ha istituito, per iniziativa di A. Spinelli, una Commissione incaricata di elaborare un progetto di riforma dei Trattati, da sottoporre per approvazione ai competenti organi costituzionali di ciascun paese. La Commissione ha iniziato i suoi lavori e si propone di rendere noto il suo progetto alla fine del 1983, in modo da farne l'argomento centrale delle prossime elezioni europee. Abbiamo deciso di partecipare a questo dibattito e quindi di tenere aperta sino alle prossime elezioni europee una rubrica che si intitola *La campagna per il governo europeo,* perché riteniamo che non ci possa essere riforma efficace della Comunità senza l'istituzione di una prima forma, limitata e sperimentale, ma reale, di governo democratico europeo. Data la natura teorica di questo problema abbiamo anche pensato che fosse giusto inaugurare questa rubrica con la ristampa del saggio di K.C. Wheare dal titolo *Che cos'è il governo federale.* Questo saggio di K. C. Wheare — che, secondo noi, ha elaborato la definizione più precisa del federalismo per quanto riguarda i suoi aspetti istituzionali (cfr. K.C. WHEARE, *The federal government,* Oxford University Press, London, 1967) — è tratto dal volume, curato da PATRICK RANSON, *Studies in federal planning,* Macmillan, London, 1943, ed è stato ristampato da Federal Union nel 1948.

suprema autorità giudiziaria della federazione. Nel nostro paese la gente non ha alcuna dimestichezza con un sistema di questo genere. Da noi la gente è abituata a una forma di governo una delle cui caratteristiche essenziali sta nel potere di un solo corpo legislativo, il Parlamento di Westminster, di fare leggi per l'intero Regno Unito su qualsiasi materia; e queste leggi, debitamente approvate, prevalgono sulle regole stabilite da qualsiasi altro corpo nel Regno Unito. Il risultato è che la gente in questo paese può avere dei dubbi sul fatto che un atto normativo del Parlamento sia una buona legge, ma non sul fatto che sia buon diritto, cioè valido. In una federazione è diverso. In questo caso è possibile non solo pensare che gli atti normativi di qualche corpo legislativo nella federazione non siano buone leggi, ma anche non siano buon diritto; ed è possibile, per una corte, stabilire che atti quasi universalmente riconosciuti come buone leggi sono in realtà cattivo diritto, cioè per nulla affatto diritto. Questo ostruzionismo intenzionale — in una federazione — della volontà dei rappresentanti del popolo, così come si esprime negli atti del legislativo, può sembrare un ben strano espediente. Perché dunque c'è gente che adotta un simile sistema di governo, e continua a mantenerlo?

C'è una collettività, nel Regno Unito, che può capire più facilmente di ogni altra che tipo di governo è quello federale e quale è il suo scopo: è la collettività dell'Irlanda del Nord. Gli abitanti dell'Irlanda del Nord hanno questo in comune con gli abitanti di una federazione: che la loro vita è regolata non da un solo parlamento, ma da due. La condotta della gente nel resto del Regno Unito — Inghilterra, Scozia e Galles — è regolata da un solo parlamento, quello di Westminster, che ha il potere di occuparsi di tutti i loro affari. L'Irlanda del Nord condivide, con il resto del Regno Unito, il Parlamento di Westminster per il regolamento di certe materie riservate — come la difesa, le relazioni estere, la navigazione aerea, il commercio estero, gli stranieri e la naturalizzazione, la moneta, i diritti d'autore, la successione al trono e la marina mercantile — che sono di comune interesse per l'intero Regno Unito. Per il regolamento di tutte le altre materie, la gente dell'Irlanda del Nord ha invece un proprio parlamento a Stormont, presso Belfast, e può con questo parlamento legiferare in tutta libertà in vista della pace, dell'ordine e del buon governo della Irlanda del Nord. Lo scopo di questo sistema è chiaramente che le questioni che interessano in modo primario l'Irlanda del Nord siano regolate nell'Irlanda del Nord e dall'Irlanda del Nord, mentre le questioni che interessano nello stesso modo tanto l'Irlanda del Nord quanto il resto del Regno Unito siano regolate dal Parlamento di Westminster nel quale l'Irlanda del Nord è messa in grado di cooperare, grazie ai suoi rappresentanti, con i rappresentanti delle altre parti del Regno Unito.

Che cosa non è il governo federale.

Ma questo non è un sistema federale di governo. Possiede alcune caratteristiche del governo federale, ma non tutte. Nel Regno Unito c'è una divisione delle funzioni di governo tra un corpo legislativo che in certe materie ha poteri sull'intero Regno Unito, e un corpo legislativo che, in altre materie, ha poteri su una parte del Regno. Questa divisione di funzioni tra corpi legislativi di questo genere è una delle caratteristiche del governo federale. Una pura e semplice divisione di funzioni non basta però per stabilire il federalismo. La divisione deve essere fatta in un modo particolare; e nel Regno Unito essa non è fatta in questo modo particolare. Il Parlamento di Stormont deriva i suoi poteri dal Parlamento di Westminster, e questi poteri possono essere accresciuti, ridotti, o interamente aboliti dal Parlamento di Westminster. Per di più, sebbene il Parlamento dell'Irlanda del Nord non possa legiferare rispetto a certe materie per le quali la competenza è riservata al Parlamento del Regno Unito, quest'ultimo non è affatto tenuto a legiferare solo in questo campo riservato. Può fare leggi circa qualunque questione riguardante l'Irlanda del Nord, e se i suoi atti contrastano con atti approvati dal Parlamento dell'Irlanda del Nord su un soggetto qualsiasi, gli atti del Parlamento del Regno Unito prevalgono. Non c'è stato dunque alcun cambiamento del principio secondo il quale il Parlamento del Regno Unito può fare leggi su qualsiasi materia per l'intero Regno. Tutto ciò che è accaduto nel caso dell'Irlanda del Nord è che il Parlamento del Regno Unito ha delimitato una certa sfera entro la quale ha autorizzato a legiferare anche il Parlamento dell'Irlanda del Nord, e un'altra sfera entro la quale esso non è autorizzato a legiferare, e che ricade sotto il suo esclusivo controllo. Questo genere di divisione significa che il Parlamento di Westminster non intende, come regola generale, invadere la sfera che ha accordato al Parlamento dell'Irlanda del Nord — sebbene abbia il potere di farlo — e che intende mantenersi, in linea di massima, entro i limiti del campo che si è riservato. L'essenza di questo sistema è quindi che il Parlamento dell'Irlanda del Nord è subordinato al Parlamento del Regno Unito perché trae i suoi poteri da quest'ultimo, li mantiene col suo beneplacito e li esercita grazie alla sua tolleranza. Gli atti del Parlamento dell'Irlanda del Nord, se oltrepassano la sfera accordatagli, sono nulli; gli atti del Parlamento del Regno Unito circa qualsiasi questione sono invece sempre validi e prevalgono. Questo non è federalismo, è decentramento.

Se il termine « federale » non può essere applicato ad un sistema nel quale i governi delle parti che compongono un territorio sono, secondo il modello dell'Irlanda del Nord, subordinati al governo dell'intero territorio, non può essere nemmeno applicato ad un sistema nel quale il governo dell'intero territorio è subordinato ai governi delle parti componenti. Un sistema di questo genere — che viene talvolta chiamato confederazione o lega — è stato sperimentato dalle tredici colonie americane prima che esse adottassero, con la costituzione del 1787, il sistema che tuttora perdura. Dieci anni prima, esse avevano adottato gli *Articles of Confederation,* in virtù dei quali avevano dato vita a un Congresso degli Stati Uniti con il diritto esclusivo di deliberare sulla pace e sulla guerra, di stipulare trattati e alleanze, coniare la moneta, istituire e regolamentare gli uffici postali tra uno Stato e l'altro, comandare e organizzare le forze di terra e di mare al servizio degli Stati Uniti. Ma questo Congresso era composto di delegati degli Stati Uniti; le sue decisioni sulla maggior parte delle questioni importanti che gli erano state affidate richiedevano il consenso di almeno nove Stati per divenire effettive ed esso non aveva il potere di imporre tasse per acquisire i fondi necessari per lo svolgimento delle sue funzioni. Il governo degli Stati Uniti così stabilito non era evidentemente un governo a sé stante, supremo nella sfera assegnatagli, ma un governo subordinato ai governi degli Stati, una minoranza dei quali poteva impedire al Congresso degli Stati Uniti di intraprendere azioni che non gradiva, e ciascuno dei quali conservava nelle sue mani, grazie al potere esclusivo di tassare, il potere di annullare le decisioni del Congresso facendo mancare le risorse necessarie per la loro esecuzione. Anche ciò, di nuovo, non è federalismo.

Che cosa è il governo federale.

Che cos'è allora il federalismo? La sua essenza consiste, mi pare, in questo: che in un sistema federale le funzioni di governo sono divise in modo tale che la relazione tra il corpo legislativo la cui autorità si esercita sull'intero territorio e i corpi legislativi la cui autorità si esercita su parti del territorio non è una relazione tra superiore e inferiore, come nel caso del Parlamento di Westminster nei confronti del Parlamento di Stormont, bensì una relazione tra *partners* coordinati nel processo di governo. In un governo federale vi è una divisione delle funzioni di governo tra una autorità, generalmente chiamata governo federale, che ha il potere di regolare certe questioni per l'intero territorio, e una serie di autorità, generalmente chiamate governi degli Stati, che hanno il potere di regolare certe altre questioni per ciascuna delle

parti che costituiscono il territorio. Questa divisione, come si è detto, è fatta in modo particolare. In primo luogo, la distribuzione effettiva delle funzioni tra il governo federale e i governi degli Stati non può essere modificata né dal governo federale, né dai governi degli Stati, con azioni isolate; e, in secondo luogo, il governo federale non può essere controllato, nell'esercizio delle sue funzioni, dai governi degli Stati, e viceversa. Sistema di governo federale significa perciò una divisione di funzioni tra autorità coordinate, autorità che non sono in alcun modo subordinate le une alle altre, né nell'estensione, né nell'esercizio delle funzioni loro assegnate.

A che cosa serve il governo federale.

Se il governo federale è questo, a che cosa serve? Perché viene adottato? Perché c'è gente che non si accontenta del decentramento? Si può dare una breve risposta a queste domande nel modo seguente. Se quanto i cittadini vogliono è solo il potere di regolare di massima gli affari locali in sede locale, ma sono nel contempo pronti a lasciare ad un parlamento nazionale non solo il potere di regolare gli affari nazionali, ma anche quello di regolare gli affari locali ogni volta che lo ritenga opportuno; se sono cioè pronti a riconoscergli una supremazia potenziale rispetto a qualunque materia sull'intero territorio, allora il decentramento è ciò che fa al loro caso. È un sistema che è stato considerato adatto ai bisogni dell'Irlanda del Nord. È un sistema che è stato anche adottato nell'Unione del Sud Africa. In Sud Africa ciascuna delle quattro provincie dell'Unione ha un consiglio provinciale che ha il potere di emettere ordinanze circa le materie che gli sono state assegnate dalla costituzione. Fra queste materie figurano l'educazione elementare, l'agricoltura, gli ospedali, gli enti locali, la viabilità e la tassazione diretta per scopi provinciali. C'è dunque un controllo locale degli affari locali. Ma tutte le ordinanze provinciali devono ottenere l'approvazione del governatore generale dell'Unione, cioè del governo dell'Unione. Inoltre, il parlamento dell'Unione conserva non solo il potere di legiferare rispetto alle materie importanti per tutta l'Unione, ma anche quello di invadere le sfere assegnate dalla costituzione ai consigli provinciali, e di sovrapporsi alle ordinanze provinciali o di annullarle. È un sistema appropriato se, e fino a che, non si manifesta, nelle provincie dell'Unione, il desiderio di avere un controllo assoluto, garantito ed esclusivo, di certe questioni che li riguardano. Ma se sopravviene il desiderio di questa divisione di funzioni più rigida, allora il sistema di governo appropriato è il federalismo e non il decentramento. Perciò il governo federale è appropriato solo quando ci sono delle comunità territoriali

pronte per un verso a cooperare fra loro per regolare in comune certe materie — e quelle soltanto — e, per l'altro verso, decise, nel contempo, a restare separate e sovrane, ciascuna nel proprio territorio, per regolare tutte le altre questioni. Il federalismo è la soluzione idonea per il desiderio di cooperare in alcuni campi, associato con la determinazione di restare separati per ogni altra questione. È proprio perché le colonie americane avevano questo atteggiamento l'una rispetto all'altra che esse formarono la federazione degli Stati Uniti d'America, precisando nella loro costituzione quali erano le materie che esse volevano affidare al Congresso federale: commercio estero, commercio interstatale, moneta, naturalizzazione, poste, diritti d'autore, difesa, ecc. Come si vede, l'insieme di queste competenze e l'insieme delle materie riservate al Parlamento del Regno Unito anche per l'Irlanda del Nord sono molto simili; ma il rapporto del Congresso federale con il corpo legislativo di ciascuno Stato negli Stati Uniti è molto diverso da quello del Parlamento del Regno Unito con il Parlamento dell'Irlanda del Nord. Il Congresso degli Stati Uniti non può legiferare su alcuna materia al di fuori di quelle assegnategli dalla costituzione, e non può perciò invadere le sfere di competenza degli Stati; mentre il Parlamento del Regno Unito, come si è detto, non è confinato nelle materie che gli spettano in via riservata, ma può legiferare in qualunque sfera anche per l'Irlanda del Nord. Soluzioni analoghe a quella americana sono state adottate in Australia e in Canada per rispondere al desiderio delle colonie di quelle regioni di cooperare in alcune questioni e di mantenere il potere di regolare separatamente le altre questioni.

Che tipo di governo è il governo federale.

Ho cercato di spiegare che cos'è il governo federale e a che cosa serve. Adesso ci si può chiedere: che tipo di governo è? Il meccanismo di governo, in una federazione, è organizzato in qualche modo particolare? Ci sono delle caratteristiche essenziali che distinguono le istituzioni del governo federale da quelle degli altri governi? In effetti ci sono, e due o tre possono essere ricordate in breve.

In primo luogo, siccome il governo federale comporta non solo una divisione di funzioni, ma anche che questa divisione di funzioni fra gli Stati sia rigida e garantita senza il rischio che essi debbano cedere altri poteri, oltre quelli previsti, è essenziale per un governo federale che ci sia una costituzione scritta che includa nel suo testo la effettiva divisione dei poteri e che vincoli tutte le autorità di governo della federazione. Da questa costituzione scritta

derivano i poteri di tutte le autorità, da un capo all'altro della federazione, e ogni azione contraria ad essa è nulla. Essa deve essere la legge suprema del paese.

È per questo che gli Stati Uniti, l'Australia, il Canada e la Svizzera hanno costituzioni scritte nelle quali sono precisati i limiti dei poteri assegnati rispettivamente al governo federale e quelli degli Stati, delle provincie o dei Cantoni. Anzi, la costituzione degli Stati Uniti si pone espressamente come « la suprema legge del paese che vincola i giudici in ogni Stato, indipendentemente da qualsiasi disposizione contraria che si trovi nelle costituzioni o nelle leggi di qualsiasi Stato ».

In secondo luogo se la divisione dei poteri deve essere garantita, e se la costituzione che la prescrive deve essere vincolante per il governo federale come per quelli degli Stati, ne segue che il potere di emendare gli articoli della costituzione che contengono la divisione dei poteri non deve essere affidato né al solo governo federale, né ai soli governi degli Stati. È preferibile, sebbene non essenziale per il federalismo, che tale potere sia esercitato dalle autorità federali e statali in cooperazione, come negli Stati Uniti, dove gli emendamenti costituzionali devono essere approvati in entrambi i rami del Congresso da una maggioranza di due terzi, e nei corpi legislativi di tre quarti degli Stati da una maggioranza semplice. In Australia e Svizzera, il popolo partecipa al processo di emendamento costituzionale mediante il referendum. In altri casi il potere di emendamento è conferito ad una autorità esterna, come nel caso del Canada, la cui costituzione può essere emendata solo dal Parlamento del Regno Unito. Ma, qualunque sia la soluzione adottata, la cosa essenziale è che né il governo federale né i governi degli Stati siano autorizzati a modificare unilateralmente l'estensione dei loro poteri, perché, se potessero far questo, il federalismo stesso verrebbe meno.

Inoltre, se deve esserci una divisione di poteri, se questa divisione deve essere inclusa in una costituzione, e se questa divisione costituzionale deve essere garantita, ne segue che, in ogni caso di controversia tra governo federale e governi degli Stati circa la estensione dei loro poteri, bisogna che qualche corpo diverso dal governo federale e dai governi degli Stati sia autorizzato a decidere queste controversie. Non è dovuta al caso, dunque, l'esistenza di corpi di questo genere negli Stati Uniti, in Australia e nel Canada. Gli Stati Uniti hanno una Corte Suprema, l'Australia ha una Alta Corte, associata, in certi casi, con il *Judicial Committee* del *Privy Council,* e il Canadà ha il *Judicial Committee* del *Privy Council.* La Svizzera non ha alcuna istituzione che svolga

compiutamente questa funzione, e a questo riguardo è imperfettamente federale.

Le controversie circa i limiti dei poteri statali e federali sono abituali nelle federazioni e danno molto da fare agli avvocati. In effetti si può dire sia che il federalismo non potrebbe vivere bene senza avvocati, sia che gli avvocati non vivrebbero così bene, forse, senza il federalismo.

Infine, se in una federazione, le autorità di governo devono essere realmente coordinate nella pratica effettiva, come nel diritto, è indispensabile che ciascuna possa disporre, sotto il suo assoluto controllo, di risorse finanziarie sufficienti per lo svolgimento delle funzioni assegnatele dalla costituzione. Non ha senso assegnare funzioni alle autorità statali o federali e progettare salvaguardie legali, in modo che ciascuna sia strettamente limitata al solo esercizio delle sue funzioni, se nel contempo non ci sono disposizioni adeguate per far sì che ogni autorità possa permettersi di assolvere i suoi compiti senza chiedere l'assistenza finanziaria di altre autorità. Se le autorità statali dovessero constatare, per esempio, che i servizi cui devono provvedere sono troppo costosi, e se dovessero, di conseguenza, rivolgere degli appelli alla autorità federale per ottenere contributi e sussidi, esse non sarebbero più coordinate con il governo federale, ma ad esso subordinate. La subordinazione finanziaria pone fine di fatto al federalismo, qualunque sia l'accuratezza con la quale vengono preservate le forme legali. Ne segue perciò che in una federazione le autorità federali e quelle statali devono avere, in forza della costituzione, il potere di acquisire direttamente, e di controllare, risorse finanziarie proprie in quantità sufficiente. Ciascuna autorità deve avere il potere di imporre tasse e di contrarre prestiti per finanziare per conto proprio i propri servizi. Non è facile, quando si stabilisce una federazione, inventare una divisione dei poteri in materia di finanziamento e di tassazione che soddisfi rigorosamente questo criterio. È verosimile che non si possa fare né una previsione attendibile circa il costo dei servizi assegnati alle diverse autorità, né circa il gettito dei rispettivi poteri di tassazione. L'esperienza può fare apparire la necessità di qualche modificazione nella divisione dei servizi e delle risorse. Ciò deve essere previsto e predisposto. In caso contrario, il sistema federale di governo sarebbe ben presto travolto dai fatti.

Queste quattro cose — una suprema costituzione scritta, un processo di emendamento che non dipenda da azioni isolate del governo federale o dei governi degli Stati, una Corte suprema che determini il significato della costituzione in caso di controversie, e l'autosufficienza finanziaria di ciascuna delle autorità coordinate — sembrano essere alcune tra le caratteristiche essenziali di un sistema federale di governo. Ci sono altre caratteristiche che alcuni o tutti gli Stati federali posseggono — per esempio una rappresentanza uguale degli Stati nella camera alta del corpo legislativo federale — come in Australia, Svizzera o Stati Uniti; o la separazione delle persone che compongono il legislativo, l'esecutivo e il giudiziario, come negli Stati Uniti. Queste disposizioni possono essere utili per il buon funzionamento di questo o quel governo federale, ma non conseguono necessariamente dal fatto del federalismo. Esse possono non figurare in una costituzione senza che essa perda il suo carattere federale.

Il governo federale può essere modificato.

Il tono di questo opuscolo è dottrinario. Ho proposto senza alcuna sfumatura un criterio di governo federale — la divisione delimitata e coordinata delle funzioni di governo — ed ho implicato che non può dirsi federale un governo che non sia conforme a questo criterio. Questo è il mio punto di vista. Ma devo dire subito che esso non sarebbe interamente accettato da tutti gli studiosi delle istituzioni politiche. Molti lo considererebbero eccessivamente rigido. Per attenuare il dottrinarismo della mia definizione del federalismo mi pare necessario precisare che non bisogna pensare che io sostenga che uno Stato, per il solo fatto di non poter essere considerato uno Stato federale ortodosso, debba essere politicamente condannato. Un governo federale, puro e non adulterato, non è necessariamente, ovunque e sempre, un buon governo. Può darsi che alcune modificazioni della divisione compiutamente delimitata e coordinata delle funzioni, tipica del federalismo, si rivelino talvolta indispensabili per realizzare un governo buono, efficiente o fermo di questa o quella comunità. Può essere più saggio, per un gruppo di Stati che vogliano stabilire un comune sistema di governo, adottare un federalismo stretto per alcune materie, e un federalismo modificato, o nessun federalismo, per altre materie. Il federalismo non è un fine in se stesso. È un mezzo per stabilire un sistema di governo in circostanze in cui la gente è disposta a rinunciare solo ad alcuni poteri ben delimitati, ma desidera conservare altri poteri egualmente delimitati, purché gli uni e gli altri siano gestiti da autorità coordinate. Ogni volta che questa condizione non sussiste, il federalismo non è necessario.

Un esame dei governi ai quali si attribuisce di solito il nome di federazioni mostra che di fatto pochi fra essi sono completamente federali. Nella maggior parte dei casi sono state introdotte

delle modificazioni del federalismo rigoroso; e secondo l'opinione di chi scrive, ciò non significa che essi siano, per questo motivo, necessariamente peggiorati. Il Canada è il migliore esempio. In Canada la costituzione conferisce al governo federale dei poteri di controllo sull'esercizio, da parte dei governi provinciali, dei poteri a loro assegnati. Il governo federale nomina, e può esonerare, il *Lieutenant-Governor* della provincia (simbolicamente il capo del governo provinciale), può dare al *Lieutenant-Governor* l'istruzione di rifiutare il proprio assenso ad un progetto di legge approvato nelle forme dovute dal legislativo provinciale, e di riservarlo all'espressione del gradimento del *Governor-General* del Canada, il capo del governo federale, che agisce su consiglio dei ministri federali; e può non riconoscere qualsiasi atto dei corpi legislativi provinciali perfino dopo la loro regolare approvazione e l'assenso del *Lieutenant-Governor*. Questi poteri sono tutt'altro che lettera morta. In anni recenti sono stati esercitati per annullare alcune leggi del *Social Credit Government* nella provincia di Alberta, la cui politica era disapprovata dal governo federale del Canada. Il risultato di queste disposizioni è che nella conduzione del processo legislativo entro la sfera delle loro funzioni, i governi provinciali del Canada sono chiaramente subordinati, e non coordinati, con il governo federale; e ciò corrisponde a una modificazione del federalismo. Queste modificazioni potrebbero essere giustificate con il pretesto che apportano uniformità ed unità dove sono necessarie e controbilanciano l'eccessivo separatismo — inerente alla natura stessa del federalismo — che potrebbe mettere in pericolo l'integrità della federazione.

Un altro esempio di modificazione del federalismo rigido in alcuni Stati federali si trova nella disposizione per cui il potere di legiferare circa materie importanti non è conferito esclusivamente all'autorità federale o alle autorità degli Stati, ma ad entrambe, con la clausola che in caso di conflitto la legislazione di una delle autorità — di solito il corpo legislativo federale — prevale su quella dell'altra. Ciò accade, ad esempio, in Australia e negli Stati Uniti e, in misura minore, in Canada. In Australia e negli Stati Uniti la maggior parte delle competenze attribuite al corpo legislativo federale riguardano materie circa le quali anche i corpi legislativi degli Stati possono legiferare, a meno che, e finché, non venga approvata una legislazione federale al riguardo, dopo di che la legislazione statale deve cedere il passo alla legislazione federale per quanto confligge con essa. Questo potere di legislazione concorrente è considerato da molti contrario alla dottrina stretta del federalismo, ma è chiaro, tuttavia, che può introdurre nel governo una flessibilità, una variabilità e una possibilità di sperimentazione apprezzabile, e in certi casi indispensabile. Nessuna enfasi è troppo forte quando si osserva che la necessità di definire dottrinariamente il federalismo non comporta la necessità di seguirlo religiosamente.

Non è mai stato facile instaurare un sistema federale di governo. Le forze del separatismo e dell'individualismo, che rendono necessario il federalismo, rendono anche quasi impossibile un vero governo al di sopra degli Stati. E quando una federazione viene all'esistenza con difficoltà, è solo con difficoltà che continua ad esistere. Il suo funzionamento richiede molta abilità e molto tatto. Il suo successo è possibile solo in un caso, quello di una grande pazienza e di una grande capacità di compromesso degli statisti che la governano. Un governo molto rapido e deciso è impossibile. Non bisogna mai, dunque, porre le questioni in modo tale da causare profonde divisioni. I cambiamenti possono aver luogo solo al passo del più lento. Il governo federale è un governo conservatore (1). È, soprattutto, un governo legalitario. È creato e regolato da un documento legale; è salvaguardato da una corte di giustizia.

Compromesso, conservazione, legalismo — questi sono ad un tempo le virtù e i vizi del governo federale. La saggezza esige che se ne tenga conto quando si propone di instaurare, in qualche parte del mondo, un nuovo governo federale. Coloro che hanno

---

(1) In questo carattere « conservatore » del sistema federale di governo sta la garanzia sostanziale dell'indipendenza degli Stati membri di una federazione, nel cui ambito, come afferma Wheare, i cambiamenti, in primo luogo quelli costituzionali, sono possibili solo « *at the peace of the slowest* », al passo del più lento. Dunque, contrariamente ad una idea diffusa ad arte, e accolta per ignoranza, in una vera federazione non si può soffocare l'indipendenza degli Stati membri, né imporre ad una nazione costumi estranei alle sue tradizioni storiche, e così via. Per evitare fraintendimenti circa l'argomentazione di Wheare, bisogna precisare che qui il termine « conservatore » riguarda soprattutto la stabilità costituzionale. È evidente (ed è anche un fatto, illustrato ad esempio da Roosvelt) che le federazioni, come gli Stati unitari, conoscono tanto governi di destra quanto governi di sinistra. Non va dimenticato d'altra parte, a questo riguardo, che nel caso federale la stabilità costituzionale equivale alla pace perpetua fra gli Stati membri, che non hanno più bisogno delle armi (come gli Stati tradizionali), ma solo dei giudici, per difendere la loro indipendenza. Non c'è altra via per disarmare gli Stati; ne segue, nel nostro mondo ormai giunto ad un punto nel quale le armi non sono più un mezzo di difesa ma di autodistruzione e di sterminio universale, che bisognerebbe accelerare al massimo la costruzione della federazione europea per indirizzare il mondo intero verso il rafforzamento federale dell'ONU e il disarmo universale (*Nota dell'Editore*).

davvero l'intenzione di proporre una forma federale di governo potrebbero tuttavia sentirsi tratti a dirmi a questo punto: le difficoltà di cui mi hai parlato ci sembrano molto meno pressanti, e più remote. Le nostre difficoltà più gravi non provengono da coloro che preferiscono un governo unitario dell'Europa a un governo federale, ma da quelli che non credono che qualunque forma di governo europeo, nel senso vero del termine, sia possibile o desiderabile. Per noi il vero ostacolo sta nei sostenitori della sovranità assoluta degli Stati nazionali, non nei sostenitori di uno Stato unitario europeo.

Questo è vero. È altresì vero che coloro che propongono una soluzione federale, anche dopo aver superato le obiezioni di coloro che credono ancora nella sovranità assoluta dello Stato, si troverebbero comunque di fronte alle obiezioni di coloro che, abituati alle semplici certezze dello Stato unitario, affermerebbero di non credere nel federalismo. Mi è sembrato perciò saggio ricordare che il federalismo è una forma di governo che non è sempre appropriata, né sempre facile da far funzionare. È giusto nel contempo ricordare che il governo federale è almeno un governo; è ordine, non anarchia, è pace, non guerra.

K.C. WHEARE

I PROGETTI DI COSTITUZIONE PER UNA UNIONE EUROPEA NEL SECONDO DOPOGUERRA

Premessa.

Nella sessione del luglio 1981 il Parlamento europeo ha svolto un ampio dibattito sui problemi istituzionali conclusosi il 9 luglio con l'approvazione a larga maggioranza di sei risoluzioni. Cinque di queste contengono proposte dirette a migliorare i rapporti fra le istituzioni comunitarie e, in particolare, a rafforzare il ruolo del Parlamento europeo nel quadro dei trattati esistenti. Con la sesta — presentata dal « Club del Coccodrillo » (1) e modificata in seguito all'accoglimento di alcuni emendamenti presentati dai gruppi socialista e democristiano — il Parlamento europeo ha invece deciso « di assumere la completa iniziativa di dare un nuovo slancio alla creazione dell'Unione europea », istituendo, a partire dall'inizio del 1982, « una commissione permanente per i problemi istituzionali, incaricata di elaborare una modifica degli attuali trattati » e si è dichiarato inoltre « 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 per ratifica ai competenti organi costituzionali in ciascuno Stato membro ».

In sostanza il Parlamento europeo, partendo dalla constatazione della palese inadeguatezza dell'attuale assetto istituzionale comunitario rispetto alle sfide sul piano interno e su quello mondiale che deve affrontare la costruzione europea, e fondandosi sulla legittimità conferitagli dall'elezione a suffragio universale, si accinge a elaborare un nuovo trattato contenente la costituzione dell'Unione europea. In tal modo esso affronta un problema tutt'altro che nuovo, poiché in realtà di progetti di costituzione per un'Unione europea ne sono stati elaborati numerosi in questo dopoguerra. Nuovo è se mai il fatto che il Parlamento europeo abbia deciso di impegnarsi su questo terreno senza aver ricevuto alcun mandato in tal senso da parte dei governi e che intenda inviare il trattato-costituzione da esso elaborato direttamente alle autorità nazionali competenti per la ratifica, senza cioè sot-

(1) Il « Club del Coccodrillo » è un gruppo di parlamentari europei appartenenti ai diversi gruppi politici fondato, su iniziativa di Altiero Spinelli, nel luglio 1980 nel corso di una riunione svoltasi presso il ristorante strasburghese *Crocodile*. Lo scopo per cui questo gruppo è stato creato è precisamente quello di far assumere al Parlamento europeo l'iniziativa della rifondazione istituzionale della Comunità.

tomettere le proprie proposte alla preventiva approvazione da parte dei governi. Ciò va in effetti al di là di quanto era avvenuto con il progetto di statuto della Comunità politica europea elaborato, sulla base dell'art. 38 del trattato relativo alla Comunità europea di difesa, a cavallo fra il 1952 e il 1953 dall'assemblea allargata della CECA (detta « Assemblea *ad hoc* »), la quale, oltre ad essere di seconda nomina, era stata incaricata dai governi di presentare a loro stessi le sue proposte e non di sottoporle direttamente alla ratifica degli organi nazionali competenti (2).

Il Parlamento europeo ha dunque adottato il 9 luglio una decisione estremamente impegnativa, la quale è destinata a suscitare un ampio dibattito non solo al suo interno, ma anche a livello delle forze politiche e dell'opinione pubblica, che esso si propone di consultare prima di votare le sue proposte costituzionali. Proprio in vista di questo dibattito ritengo che possa essere utile una analisi dei precedenti progetti di costituzione per un'Unione europea (3) che metta in luce le varie soluzioni in essi

---

(2) Occorre qui ricordare che l'idea di attribuire tale compito all'assemblea allargata (per raggiungere il numero dei membri dell'assemblea prevista dal Trattato sulla CED) della CECA fu proposta ufficialmente dal capo del governo italiano De Gasperi il quale accolse a questo riguardo un suggerimento di Altiero Spinelli. Occorre anche ricordare che il progetto di costituzione elaborato dall'Assemblea *ad hoc,* quando fu trasmesso ai governi, venne da essi sostanzialmente modificato indebolendone fortemente le prescrizioni implicanti una reale limitazione della sovranità statale assoluta. Il progetto comunque cadde in seguito alla bocciatura della CED da parte dell'Assemblea nazionale francese nell'agosto del 1954. Si veda in proposito M. ALBERTINI, *La fondazione dello Stato europeo. Esame e documentazione del tentativo intrapreso da De Gasperi nel 1951 e prospettive attuali,* in « Il Federalista », XIX, 1977, 1, pp. 5-55.

(3) Questa analisi riguarda solo i progetti emersi in questo dopoguerra, anche se la storia dei progetti di Unione europea comincia assai prima di questo periodo e ha il suo punto di partenza addirittura nella *Monarchia* di Dante Alighieri. Riguardo a questa lunga storia mi sembrano necessarie alcune precisazioni. A mio avviso in essa si devono distinguere quattro fasi: dal Medioevo allo scoppio della Rivoluzione francese, da questa al 1914, dal 1914 al 1945, il secondo dopoguerra. I progetti della prima fase, essendo emersi in tempi in cui non era ancora venuta all'ordine del giorno la realizzazione dei principi della democrazia moderna, hanno tutti come caratteristica comune il concepire l'unione non come una unione fra popoli intesi come soggetti politici, bensì come un'unione di principi, vuoi in forma imperiale, vuoi in forma di lega priva di un sovrano superiore. Il momento di rottura rispetto a questa impostazione è rappresentato da Kant, il quale, con il saggio *Per la pace perpetua* pubblicato nel 1795, formulò per la prima volta nella storia il progetto di una federazione dei popoli, stabilendo un preciso legame fra la realizzazione del regime democratico all'interno degli Stati (a cui lo scoppio della Rivoluzione francese aveva dato un decisivo impulso storico) e la necessità di superare l'anarchia nei rapporti interstatali

proposte ai problemi fondamentali che il Parlamento europeo si accinge ad affrontare. Questo è precisamente il tema trattato nelle pagine che seguono.

Esse, occorre premettere, non contengono un'analisi di tipo storico, che illustri secondo l'ordine cronologico il contenuto com-

---

attraverso la creazione di un governo democratico soprannazionale. Dopo Kant, anche se emergeranno ancora progetti di leghe fra principi, diventerà progressivamente dominante nell'idea dell'unità europea il principio della unione fra i popoli e quindi il legame indissolubile fra democrazia e unione europea, che costituisce una delle opzioni di fondo che caratterizzano l'attuale processo di integrazione europea. A parte ciò, fino al 1914 il discorso sull'unità europea non compie grandi progressi poiché nell'epoca della formazione e della ascesa dei moderni Stati nazionali europei e dell'estensione del dominio dell'Europa sul mondo intero non vi è alcuno spazio per la formulazione di proposte realmente operative e i sostenitori dell'unità europea non riescono perciò ad andare al di là della petizione di principio o della predicazione moralistica. Ben diversa è la situazione fra il 1914 e il 1945. Il fatto che con le guerre mondiali e il fascismo giunga a piena maturazione la crisi storica del sistema europeo degli Stati fa sì che l'idea della unità europea si ponga per la prima volta come la risposta a un problema estremamente concreto: quello di assicurare la sopravvivenza e l'ulteriore sviluppo della civiltà democratica in Europa, in un contesto in cui il vecchio sistema europeo degli Stati appare ormai strutturalmente inadeguato a questo compito. Ciò spiega perché in questo periodo non solo si registri un vistoso aumento quantitativo delle prese di posizione a favore dell'unità europea e quindi dei progetti circa il suo assetto istituzionale, ma soprattutto si verifichi un salto qualitativo in ordine al contenuto dei progetti, che acquistano un carattere sempre più articolato, preciso e concreto e sempre maggiore chiarezza di motivazioni, con un crescendo che trova il suo culmine nel periodo della Resistenza europea. I progetti di questo periodo costituiscono la premessa immediata e diretta di quelli successivi al 1945, di cui anticipano molti dei contenuti essenziali. Questi ultimi hanno tuttavia un decisivo elemento in più, e cioè il fatto di emergere in una fase in cui, in seguito al crollo definitivo del sistema europeo degli Stati e alla sua subordinazione alle due superpotenze protagoniste del nuovo sistema mondiale degli Stati, riesce finalmente a mettersi in moto nell'Europa occidentale il processo di integrazione europea. Ciò fa sì che i progetti di unione europea diventino politicamente operativi, diventino cioè concreti tentativi di influenzare un processo in corso. Ed è proprio per questo che essi presentano un particolare interesse in un momento in cui il Parlamento europeo si accinge a riformare le istituzioni a cui il processo di integrazione ha dato vita e a disegnare un assetto istituzionale in grado di rendere più profonda ed efficace tale integrazione. I testi fondamentali sulla storia dell'idea della unità europea sono J.B. DUROSELLE, *L'idée d'Europe dans l'histoire,* Paris, 1965; D. DE ROUGEMONT, *Vingt-huit siècles d'Europe. La conscience européenne à travers les textes d'Hésiode à nos jours,* Paris, 1961; C. CURCIO, *Europa. Storia di un'idea,* nuova ed., Torino, 1978; B. VOYENNE, *Histoire de l'idée européenne,* ultima ed., Paris, 1964; *Généalogie des grands desseins européens de 1306 a 1961,* « Centre européen de la culture », VIII, 1960-61, 6; M. ALBERTINI, *Il federalismo. Antologia e definizione,* nuova ed., Bologna, 1979.

plessivo di ogni singolo progetto, bensì un'analisi sistematico-comparativa, articolata secondo quelli che sembrano con ogni evidenza essere i nodi cruciali che il Parlamento europeo dovrà sciogliere, e che quindi trascura le indicazioni relative agli altri aspetti da tali progetti considerati (e che potranno essere esaminati in sede di successivi approfondimenti). Questi nodi sono a mio avviso quattro. Per quanto riguarda specificamente l'assetto istituzionale, sono in discussione praticamente, da quando sono stati elaborati i trattati, l'assetto del potere legislativo e quello del potere esecutivo da essi delineato (4). È inoltre aperta la questione dell'insufficienza delle competenze attribuite alla Comunità, e, in questo contesto, ha un rilievo specifico il problema delle competenze finanziarie. La trattazione si articola pertanto in quattro parti dedicate rispettivamente a ciascuno di questi problemi. A esse segue una conclusione contenente alcune riflessioni sugli indirizzi di fondo che dovrebbe avere a mio avviso il lavoro costituente del Parlamento europeo.

Vediamo ora quali saranno concretamente i progetti di costituzione per un'Unione europea che verranno presi in considerazione (5).

1. *Piano di Interlaken* - Elaborato nel 1948 dall'Unione parlamentare europea fondata a Gstaad nel 1947 da R. Coudenhove-Kalergi (dizione abbreviata *Interlaken*);
2. *Progetto di Costituzione europea di M. Mouskhély e G. Stefani* - Elaborato nel 1948 (*Mouskhély-Stefani*);

(4) Il potere giudiziario della Comunità è generalmente considerato uno degli organi meglio funzionanti della Comunità, ed è d'altra parte evidente che esso diventerebbe automaticamente più forte se le altre istituzioni della Comunità venissero riformate in direzione di una più sostanziale limitazione delle sovranità nazionali.

(5) Occorre precisare che non tutti i progetti emersi dopo il 1945 vengono qui presi in considerazione, ma solo quelli sufficientemente elaborati, cioè che contengono indicazioni abbastanza precise circa le istituzioni e le competenze dell'Unione, anche se non redatte in articoli. Inoltre vengono scartati i progetti che concepiscono l'Unione europea nel quadro di una ristrutturazione interna degli Stati membri che ne modifichi radicalmente le istituzioni in direzione del federalismo etnico (si vedano in proposito: G. HERAUD, *L'Europe des Ethnies*, 2ª ed., Paris, 1974; ID., *Les Principes du fédéralisme et la Fédération européenne*, Paris, 1968; F. ERTERBAUER, *Ethnischer Föderalismus und europäische Integration*, in *Sprachen und Staaten, Teil I: Der politische und soziale Status der Sprachen in den Staaten der Europäischen Gemeinschaft*, Stiftung Europa-Kolleg, Hamburg, 1976) e/o del federalismo integrale (cfr. AA.VV., *Le fédéralisme et Alexandre Marc*, Centre de Recherches Européennes, Lausanne, 1974). Ciò non perché tali proposte non presentino alcun interesse, ma perché a mio avviso esse non

3. *Progetto preliminare di Costituzione federale per un'Europa unita* - Elaborato da Alexandre Marc e presentato al secondo congresso dell'*Union européenne des fédéralistes* tenutosi a Roma nel 1948 (*UEF 48*);
4. *Abbozzo di una Costituzione federale di V. Marre Atalant* - Elaborato nel 1948 (*Marre Atalant*);
5. *Progetto di R.W.G. Mackay* - Costituisce una rielaborazione con poche modificazioni, presentata nel 1949, del Piano di Interlaken (*Mackay*);
6. *Richiesta relativa all'elaborazione di un Patto federale* - Si tratta di un progetto elaborato dall'UEF nel 1949 e presentato all'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa, la quale aveva nella sua prima sessione incaricato una propria commissione di elaborare un patto europeo diretto a legare più strettamente gli Stati membri (*UEF 49*);
7. *Progetto di patto per una Unione degli Stati europei di M. Debré* - Elaborato nel 1950 (*Debré 50*);
8. *Progetto di Costituzione federale europea del Comitato costituzionale per gli Stati Uniti d'Europa* - Elaborato nel 1951 da R. Coudenhove-Kalergi sulla base dei lavori di tale comitato espresso dal Movimento Paneuropa (*Paneuropa*).
9. *Elementi di una Costituzione di M. Becker* - Memoria presentata nel 1952 dal membro del *Bundestag* Max Becker al Comitato di studi per la costituzione europea, costituito su iniziativa del Movimento europeo e presieduto da P.-H. Spaak (*Becker*);
10. *Rapporto introduttivo del Comitato dei giuristi del Consiglio d'Europa sul problema di una Comunità politica europea* -

lo hanno rispetto ai problemi che il lavoro costituente del Parlamento europeo deve affrontare in questa fase. Si precisa ancora che non viene compiuta una selezione dei progetti sulla base dell'impostazione federale o confederale che li caratterizza. Ciò sia perché indicazioni interessanti possono essere fornite da entrambi gli orientamenti, sia perché la stessa distinzione federalismo-confederalismo che emerge in tali progetti (e in gran parte della pubblicistica sull'integrazione europea) è assai spesso schematica e scolastica e, invece di favorire, ostacola una valutazione adeguata dei loro contenuti. Circa le fonti, la raccolta più completa dei progetti di costituzione per una Unione europea formulati in questo secolo è quella compiuta da Andrea Chiti-Batelli e depositata presso il Senato della Repubblica italiana, l'Istituto universitario europeo di Firenze e il Centro europeo di studi e informazioni di Torino. Cfr. al riguardo A. CHITI-BATELLI, *L'Unione politica europea. Proposte - Sviluppi istituzionali - Elezioni dirette*, edito dal Senato della Repubblica italiana, Roma, 1978, che contiene anche le indicazioni circa i testi, gli archivi, etc., in cui si trovano gli originali dei progetti contenuti nella raccolta. Cfr. inoltre C. POTOR, *Progetti per una costituzione europea*, CIFE, Roma, 1978.

Questo comitato, che presentò il suo rapporto nel 1952, era costituito da Roberto Ago, Fernand Dehousse, Paul Reuter, Helmut Ridder, Jan H. W. Verzijl (*Comitato giuristi*);

11. *Risoluzioni del Comitato di studi per la costituzione europea* - Questo comitato, costituito nel marzo del 1952, era presieduto da Spaak, aveva come segretario Dehousse e come membri: Max Becker, Lodovico Benvenuti, Piero Calamandrei, Arthur Calteux, Pierre de Felice, Henry Freney, Hans Nawiasky, Hermann Punder, Altiero Spinelli, Cornelius von Rij. Esso associò ai suoi lavori Robert R. Bowie e Carl J. Friedrich dell'Università di Harvard (6). Il progetto elaborato da tale comitato nel 1952 era inteso a fornire un contributo ai lavori dell'Assemblea *ad hoc,* il cui progetto ne riprese molti aspetti (7) (*CSCE*);
12. *Progetto di trattato concernente lo Statuto della Comunità europea* - Elaborato dall'Assemblea *ad hoc* nel 1953 (*Assemblea ad hoc*);
13. *Progetto di patto per una Unione degli Stati europei di M. Debré* - Presentato da M. Debré nel 1953 (*Debré 53*);
14. *Progetto di Costituzione federale di G. Heraud* - Redatto da G. Heraud nel 1961 (*Heraud*);
15. *Progetto di Costituzione di una Comunità europea di Max Imboden* - Elaborato nel 1963 (*Imboden*);
16. *Principi fondamentali di una Costituzione federale europea di C. Sasse* - Presentato nel 1972 al Congresso d'Europa del Movimento europeo tenutosi a Bonn (*Sasse*);
17. *Modello per un sistema istituzionale della Comunità europea di Hans von der Groeben* - Elaborato nel 1972 (*von der Groeben*);
18. *Progetto del Consiglio italiano del Movimento europeo* - Si tratta del contributo dato dal CIME nel 1975 alla redazione del parere che il Movimento europeo doveva esprimere al primo ministro belga Tindemans per l'elaborazione del suo raapporto (*CIME*);

(6) Questi due autori hanno coordinato una serie di studi sulle più importanti federazioni esistenti e li hanno messi a disposizione, oltre che del CSCE, dell'Assemblea *ad hoc*. Questi studi sono stati successivamente pubblicati con il titolo *Studi sul federalismo,* a cura di R.R. Bowie e C.J. Friedrich, Comunità, Milano, 1959.

(7) Ciò è messo in luce dallo studio comparato del progetto del CSCE e di quello dell'Assemblea *ad hoc* pubblicato sul n. 7 del 1953 dei « Cahiers Européens », editi dal Movimento europeo. Questo studio è inserito nella raccolta di Chiti-Batelli.

19. *Proposta sulle istituzioni e il governo della Comunità economica europea di D. Chapman* - Elaborato nel 1975 (*Chapman*).

Il potere legislativo.

Esaminando le proposte circa l'assetto del potere legislativo occorre distinguere anzitutto due ordini di problemi: 1) a chi è attribuito il potere legislativo: 2) la struttura e la composizione degli organi parlamentari.

1. Un elemento caratteristico che emerge dall'analisi dei progetti di costituzione europea è che non tutti, a differenza delle costituzioni degli Stati a regime democratico, attribuiscono il potere legislativo a organi di tipo parlamentare. Abbiamo infatti il progetto Debré 53, che non prevede un potere legislativo della Unione, e il progetto Chapman, che invece attribuisce tale potere al Consiglio dei ministri nazionali, prevedendo cioè una situazione analoga a quella attuale della Comunità. I restanti progetti si dividono a loro volta in due categorie a seconda che prevedano delle limitazioni del potere legislativo attribuito agli organi parlamentari o che non prevedano alcuna limitazione (a parte ovviamente il fatto che il potere legislativo si esercita entro i limiti delle competenze dell'Unione).

Nella prima categoria occorre distinguere tre tipi di limitazioni:

a) *Limitazioni dovute alla partecipazione di un organo intergovernativo al processo legislativo* - Rientra in modo chiaro in questa categoria il progetto dell'Assemblea *ad hoc,* il quale prevede il consenso all'unanimità da parte del Consiglio dei ministri nazionali per l'adozione di tutte le misure fiscali e delle più importanti misure dirette a realizzare un mercato comune. Si avvicinano peraltro a questa situazione i progetti Debré e von der Groeben, dal momento che prevedono la partecipazione al processo legislativo di una camera degli Stati, che è in realtà un organo intergovernativo, essendo composta da ministri nazionali, e per la quale non è prescritto in modo univoco il voto a maggioranza. Anche il progetto Marre Atalant prevede l'intervento di una camera degli Stati (il Consiglio federale formato dai ministri nazionali), la quale può respingere le leggi votate dalla camera dei popoli, nel qual caso l'esecutivo può promulgarle se quest'ultima le approva in seconda lettura un anno dopo.

b) *Limitazioni in ordine all'iniziativa legislativa* - Il progetto Marre Atalant attribuisce l'iniziativa legislativa soltanto all'esecutivo (costituito da sette consoli federali eletti direttamente) con

l'accordo del Consiglio federale. Pure il progetto von der Groeben attribuisce l'iniziativa al solo esecutivo, che però ha carattere parlamentare. Infine il progetto Debré 50 ammette le proposte di legge da parte dell'assemblea parlamentare, ma prescrive che esse siano indirizzate all'esecutivo (un'Arbitro eletto direttamente) un mese prima dell'apertura della sessione ordinaria o straordinaria e che il senato (formato dai ministri nazionali) dia preventivamente il suo consenso.

c) *Limitazioni circa la gestione delle sessioni e l'organizzazione interna della camera del popolo dell'Unione* - Rientrano in questa categoria i progetti Debré 50 e Marre Atalant. Il primo stabilisce che l'assemblea parlamentare tenga una sessione ordinaria annuale della durata minima di un mese e massima di due e che possa tenere al massimo tre sessioni straordinarie ogni anno della durata di 15 giorni. Stabilisce inoltre che possano essere create solo due commissioni permanenti, una per il bilancio e l'altra per le economie e il personale. Il secondo stabilisce una sessione ordinaria annuale della durata di due mesi, la quale può essere prolungata dall'esecutivo, avente anche il diritto di convocare sessioni strordinarie.

Fra tutti gli altri progetti, che non prevedono limitazioni del potere legislativo degli organi parlamentari, occorre segnalare che quello di Heraud prevede l'introduzione di forme di democrazia diretta quali l'iniziativa popolare e il referendum.

Occorre ancora qui ricordare che i progetti Mouskhély-Stefani, CSCE, Imboden e CIME stabiliscono in modo esplicito che la conclusione di trattati internazionali da parte dell'Unione richiede l'approvazione da parte del parlamento.

2. Qui occorre anzitutto distinguere i progetti in relazione al numero delle camere da essi previsti. Abbiamo un esempio di struttura monocamerale: il progetto Debré 53, che prevede una assemblea parlamentare degli Stati dell'Unione composta di rappresentanti dei parlamenti nazionali eletti da questi ultimi o direttamente. Abbiamo quindi un esempio di struttura tricamerale: il progetto UEF 48, che prevede, accanto a una camera degli Stati dell'Unione (detta Camera delle nazioni) e a una camera del popolo dell'Unione (detta Camera dei comuni), anche una Camera economica e sociale, che non ha solo un ruolo consultivo, ma partecipa al potere legislativo. Ha una certa analogia con questo assetto il progetto Heraud, il quale prevede, accanto a una camera del popolo e una degli Stati, un Consiglio economico e sociale avente l'iniziativa legislativa e, in alcuni casi, il diritto di veto nei confronti del parlamento, e una Camera delle etnie che, nelle

questioni di ordine linguistico e culturale, ha parità di diritti con il parlamento. Tutti gli altri progetti prevedono una struttura bicamerale articolata in una camera degli Stati e una camera del popolo (anche se le denominazioni variano sovente da progetto a progetto).

Circa la composizione delle camere la casistica è molto semplice per la camera del popolo. A questo riguardo vi è da segnalare soltanto il fatto che, nell'ambito di una scelta generale a favore di una rappresentanza proporzionale alla popolazione degli Stati, alcuni progetti — Mackay, Heraud, Imboden, von der Groeben, CIME, Chapman, CSCE, Comitato giuristi, Assemblea *ad hoc* — propongono delle correzioni della proporzionalità pura onde garantire una rappresentanza ai piccoli Stati.

Assai più complessa è la casistica relativa alla camera degli Stati. Qui occorre anzitutto classificare i progetti a seconda che la camera degli Stati sia formata da rappresentanti dei governi (e in questo caso ci troviamo in realtà di fronte ad organi intergovernativi più che ad organi parlamentari) o dei popoli. Alla prima categoria appartengono i progetti: Marre Atalant (3 delegati dei governi per ogni Stato), Debré 50 (un ministro per ogni Stato nominato da ciascun governo e 10 commissari nominati dall'esecutivo; per le questioni di politica estera i ministri si riuniscono separatamente come Comitato dei ministri), von der Groeben (un ministro per ogni Stato), Chapman (ogni governo nomina un numero identico di rappresentanti). Appartengono alla seconda categoria tutti gli altri progetti con l'eccezione di due che si trovano in una situazione intermedia: Comitato giuristi (nomina da parte dei parlamenti nazionali e dei governi senza specificazioni delle modalità) e CIME (nomina governativa nella fase transitoria e nomina da parte dei parlamenti nazionali e delle regioni nella fase finale).

Per quanto riguarda le modalità della nomina dei membri della camera degli Stati (all'interno della seconda categoria), mentre i progetti Mackay ed Heraud (quest'ultimo dopo una fase transitoria di nomina da parte dei parlamenti nazionali) prevedono l'elezione diretta, prevedono per contro la nomina da parte dei parlamenti nazionali i progetti: Paneuropa (devono essere scelti all'interno dei parlamenti nazionali), CSCE (possono essere membri dei parlamenti e dei governi nazionali), Assemblea *ad hoc* (non devono essere necessariamente membri dei parlamenti nazionali, ma non possono essere ministri nazionali), Imboden (nessuna prescrizione). Il progetto UEF 48 prevede la nomina da parte degli organi previsti dalla costituzione interna di ciascuno Stato

su una lista preparata dalle istituzioni rappresentative. I rimanenti progetti lasciano piena libertà di scelta agli Stati.

Circa il numero di rappresentanti per ogni Stato, la discriminante fondamentale è quella fra rappresentanza identica per ogni Stato e rappresentanza ponderata. Nella prima categoria emerge un'ulteriore distinzione fra i progetti Interlaken, Mouskhély-Stefani, UEF 49, Chapman, che lasciano indeterminata la cifra, e quelli che la precisano: Mackay (6), Marre-Atalant (3), Debré (1), von der Groeben (1). Fra i progetti che sostengono la rappresentanza ponderata, alcuni (Becker, Comitato giuristi, Sasse) non prescrivono modalità precise al riguardo, mentre gli altri propongono varie soluzioni: UEF 48 (minimo 2 delegati, fra 1 e 10 milioni di abitanti 3, tra 10 e 20 milioni 4, tra 20 e 40 milioni 6, oltre i 40 milioni 8), Paneuropa (12 per ogni Stato, 6 se hanno meno di 1 milione di ab.), CSCE (Germania, Francia, Italia 21, Belgio e Olanda 10, Lussemburgo 4), Assemblea *ad hoc* (idem), Heraud (idem), Imboden (2 ogni Stato e 1 rappresentante con voto consultivo per gli Stati con meno di 100.000 abitanti e per la capitale europea). Il progetto del CIME propone per il periodo transitorio di nomina governativa un rappresentante per ogni Stato e il voto ponderato all'interno della camera degli Stati analogamente a quanto avviene nel Consiglio dei ministri della Comunità.

Circa la questione delle funzioni rispettive delle due camere, abbiamo il progetto Debré 50, che attribuisce al solo senato (riunito però come Comitato dei ministri) la competenza del coordinamento delle politiche estere degli Stati membri, mentre solo la camera del popolo approva le leggi; nel caso però in cui l'esecutivo eserciti il diritto di veto sospensivo sulle leggi da essa approvate, deve interpellare il senato, il quale può accettare la legge contestata, facendo cadere il veto, oppure redigere un nuovo progetto e sottoporlo nella successiva sessione alla camera del popolo; se questa mantiene il suo progetto originario, esso diventa legge in modo definitivo. Inoltre vi è il progetto UEF 48, che attribuisce alla Camera dei comuni la competenza delle materie politiche e alla Camera economica e sociale la competenza per le materie economico-sociali. Tutti gli altri progetti attribuiscono poteri sostanzialmente identici alle due camere.

Occorre infine ricordare che alcuni progetti stabiliscono una diversa durata delle due camere. In particolare il progetto Mouskély-Stefani stabilisce che la camera del popolo è eletta per 4 anni, mentre quella degli Stati ha una durata di 9 anni ed è rinnovabile per terzi. Il progetto Imboden stabilisce una durata rispettivamente di 4 e 6 anni. Quello del CIME rispettivamente 5 e 6 anni. Quanto ai progetti Paneuropa e Heraud, essi stabiliscono

che la camera degli Stati (formata da rappresentanti dei parlamenti nazionali) venga rinnovata man mano che vengono rinnovati gli organi parlamentari nazionali.

Per contro i progetti CSCE e Assemblea *ad hoc* stabiliscono esplicitamente che le due camere abbiano una identica durata (4 anni nel primo caso, 5 nel secondo), ma, mentre il primo prescrive che i membri della camera degli Stati siano eletti dai parlamenti nazionali al più tardi sette giorni dopo la proclamazione dei risultati delle elezioni della camera del popolo, il secondo non prescrive il principio della contemporaneità delle elezioni delle due camere, e stabilisce che i senatori entrino in funzione dall'inizio della sessione del senato che segue la loro elezione.

Tutti gli altri progetti non contengono alcuna indicazione riguardo alla questione della durata diversa o identica delle due camere.

Il potere esecutivo.

In questo contesto occorre anzittutto esaminare il problema del rapporto fra l'esecutivo europeo e gli esecutivi degli Stati membri. A questo riguardo solo due progetti (Debré 53 e Chapman) prevedono un esecutivo coincidente con il consiglio dei ministri nazionali. Circa gli altri progetti, per i quali l'esecutivo non coincide con un organo intergovernativo, occorre per altro segnalare che il progetto dell'Assemblea *ad hoc* prevede che l'esecutivo sia assistito da un consiglio dei ministri nazionali, il quale ha la funzione generale di armonizzare l'azione dell'esecutivo europeo con quella dei governi degli Stati membri e interviene in particolare sui seguenti terreni: coordinamento della politica estera degli Stati membri, consenso all'adozione di tutte le misure fiscali, determinazione dei contributi degli Stati membri e misure dirette a realizzare un mercato comune. Una situazione vicina a questa si ha d'altra parte nel caso del progetto Debré 50, in cui il senato, che è in realtà un organo intergovernativo, assiste l'esecutivo in tema di politica estera e di bilancio, e del progetto Marre Atalant, per il quale l'iniziativa legislativa spetta al solo esecutivo, che deve avere l'accordo preventivo della camera degli Stati formata di delegati dei governi.

Per quanto attiene al problema fondamentale del rapporto fra legislativo ed esecutivo emergono (escludendo i progetti Debré 53 e Chapman) tre modelli fondamentali: 1. il modello della elezione diretta, 2. il modello consiliare di tipo svizzero, 3. il modello parlamentare.

1. – Marre Atalant. L'esecutivo è costituito da un Consolato composto da sette Consoli federali eletti direttamente per sette anni con un sistema di elezione a due gradi (dapprima in ogni Stato vengono eletti tre candidati consoli, poi fra questi vengono eletti i sette consoli simultaneamente all'elezione della camera del popolo). Il Consolato (che elegge al suo interno un presidente che rappresenta l'Unione federale) è responsabile di fronte alla camera degli Stati e, in caso di conflitto, decide la camera del popolo accordando o negando la fiducia al governo. Se la fiducia è accordata viene sciolta la camera degli Stati (e questi ultimi devono rimpiazzare i propri delegati), in caso contrario il governo dà le dimissioni e si svolgono nuove elezioni. In caso di rielezione di almeno cinque consoli sui sette dimissionari, le due camere sono sciolte e si procede a una nuova elezione.

Oltre alle competenze esecutive i Consoli svolgono la funzione di tribunale per i conflitti fra gli Stati membri e fanno parte, assieme a dei magistrati, della Corte suprema incaricata di pronunciarsi sulla costituzionalità delle leggi sull'Unione.

– Debré 50. Il potere esecutivo è affidato a un Arbitro eletto direttamente per cinque anni e assistito da due vice-Arbitri. Se nessuno dei candidati ha ottenuto la maggioranza assoluta dei voti espressi, la camera del popolo può eleggere uno dei due candidati che hanno avuto più voti; se nessuno dei due è stato votato dalla maggioranza assoluta dei membri della camera, essa può eleggere a maggioranza assoluta un altro candidato.

2. – Paneuropa. Potere esecutivo affidato a un Consiglio federale composto da nove membri eletti per quattro anni dal parlamento in seduta congiunta. Elegge ogni anno al suo interno un Presidente che è anche Presidente degli Stati Uniti d'Europa.

– Becker. Esecutivo di tipo svizzero senza ulteriori precisazioni.

– CSCE. Esecutivo comprendente da 6 a 12 membri (non più di un quarto può avere la stessa nazionalità) eletti per quattro anni dal parlamento, il quale elegge anche fra i membri dell'esecutivo per una durata rinnovabile di due anni il Presidente del governo (che rappresenta la Comunità) e il Vice-presidente.

– Imboden. Potere esecutivo affidato a un Consiglio europeo con membri (appartenenti a 12 o al minimo a 10 diversi Stati) eletti dalla camera del popolo (che elegge anche il Presidente e il Vice-presidente) per un tempo rigido di 4 anni.

3. – I progetti Interlaken e Mackay prevedono un governo parlamentare senza correttivi: le due camere eleggono un Consiglio federale (che elegge al suo interno un Presidente) responsabile di fronte a esse.

Sei progetti prevedono invece dei meccanismi diretti ad assicurare la stabilità dell'esecutivo.

– UEF 48. La funzione di capo dello Stato è svolta da un Presidente e da un Collegio presidenziale scelti dalla Corte suprema in una lista elaborata dalle tre camere. Capo del governo è un Cancelliere designato dal capo dello Stato il quale sceglie i ministri federali (non più di tre appartenenti a uno stesso Stato). Il governo deve ricevere l'investitura da parte del parlamento federale, in caso di rifiuto della quale il capo dello Stato designa un nuovo Cancelliere. In caso di un nuovo rifiuto, il capo dello Stato può sciogliere il parlamento.

– Assemblea *ad hoc*. Capo del governo (e rappresentante della Comunità nelle relazioni internazionali) è il Presidente del consiglio esecutivo europeo eletto dal senato a maggioranza dei suoi membri. Egli sceglie gli altri membri del consiglio (che hanno il titolo di Ministri della comunità). Il consiglio esecutivo europeo (che non può comprendere più di due membri aventi la stessa nazionalità) deve ottenere la fiducia delle due camere a maggioranza dei loro membri e deve dimettersi: a) se il senato a maggioranza dei suoi membri vota la censura nei suoi confronti, o rifiuta un voto di fiducia che gli è stato domandato, eleggendo un nuovo Presidente; b) se la camera del popolo vota una mozione di censura o rifiuta un voto di fiducia a maggioranza di tre quinti dei suoi membri.

Se la censura o la sfiducia da parte della camera del popolo hanno una maggioranza inferiore ai tre quinti, il consiglio esecutivo può scegliere fra le dimissioni o lo scioglimento della camera (il quale ultimo non è però possibile quando il consiglio si presenta al voto di fiducia subito dopo essere stato costituito successivamente alle elezioni) dopo lo scadere di un termine di cinque giorni. Il diritto di scioglimento cessa però se entro questo termine il senato vota la censura nei confronti del consiglio esecutivo eleggendo un nuovo Presidente.

– Heraud. Il capo del governo (che rappresenta la Federazione) è designato dalle camere a maggioranza semplice e sceglie i ministri; che possono essere membri del parlamento europeo, ma non dei governi nazionali. Il governo deve avere la fiducia delle due camere a maggioranza semplice e può essere revocato solo se esse si accordano per una nuova designazione.

– Von der Groeben. L'esecutivo è scelto con voto unanime da parte della camera degli Stati e deve ricevere la fiducia da parte di almeno metà dei membri della camera del popolo, la quale può altresì costringerlo alle dimissioni con un voto di sfiducia che rag-

giunga i due terzi dei voti espressi da almeno la metà dei membri della camera. Nell'esecutivo ogni Stato ha un numero di rappresentanti corrispondente a quelli che ha nell'attuale Commissione della Comunità.

– Sasse. Il governo (nel quale deve essere garantita la presenza di ogni Stato) deve fondarsi sul voto di fiducia delle due camere e la sfiducia deve essere accompagnata obbligatoriamente dalla proposta di un nuovo governo che disponga di una maggioranza. In caso di contrasto insolubile fra legislativo ed esecutivo si dovrebbe prevedere una qualche forma di legislazione di riserva (*Reservegesetzgebung*) da parte della camera degli Stati.

– CIME. Le camere riunite eleggono un consiglio di presidenza dell'Unione europea, in cui ogni Stato abbia un membro, e in cui ciascun membro eserciti a turno per sei mesi la funzione di rappresentanza. Il governo (in cui ogni Stato deve avere almeno un ministro) è presieduto da un primo ministro scelto dal consiglio di presidenza ed è costituito da ministri scelti dal capo del governo in principio fra i membri del parlamento europeo. Deve avere la fiducia delle camere, ma occorrono misure, che non vengono specificate, per assicurarne la stabilità.

Dei restanti tre progetti, quello di Mouskhély-Stefani non prende posizione rispetto all'alternativa fra il modello parlamentare e quello consiliare svizzero e richiede soltanto che ogni Stato superiore a 30 milioni di abitanti abbia almeno un rappresentante nel governo e che gli altri membri debbano provenire da gruppi di Stati che abbiano fra loro certi legami (ad esempio il Benelux deve avere un rappresentante); il progetto UEF 49 richiede che vi siano dei correttivi, senza specificarli, del principio della responsabilità parlamentare; il progetto del Comitato giuristi non prende posizione rispetto all'alternativa fra modello parlamentare e modello consiliare svizzero, però precisa che, in caso di scelta del primo modello, si dovrebbe prevedere, oltre alla responsabilità collettiva, anche quella individuale (sfiducia al singolo ministro) dell'esecutivo.

Le competenze.

A questo riguardo mi limito a prendere in considerazione solo i due settori di importanza decisiva rispetto ai problemi che il Parlamento europeo si trova a dover affrontare in questa fase. Essi sono il settore della politica estera e della difesa (che sono strettamente collegati) e quello dell'economia, in riferimento a ciascuno dei quali esamineremo qual'è la situazione prevista dai vari progetti. Naturalmente si metterà in luce non solo quali competenze e in che misura sono attribuite all'Unione, ma anche il ruolo che i diversi organi hanno al riguardo, e ciò soprattutto allo scopo di chiarire la funzione che hanno in tale contesto eventuali organi di natura intergovernativa.

Politica estera e difesa

Qui si deve anzitutto sottolineare che solo due progetti (von der Groeben e Sasse) non hanno alcun riferimento alla difesa e alla politica estera. Poiché però il progetto Sasse afferma la necessità della trasformazione della Comunità in una federazione, sembra implicito che egli intenda che ad essa debbano essere attribuite tali competenze. Il progetto del CIME parla genericamente della necessità di attribuire all'Unione la politica estera. Tutti gli altri progetti prevedono che sia la politica estera sia la difesa debbano essere compiti dall'Unione, ma prevedono modalità assai diverse con cui queste competenze devono essere esercitate.

Al riguardo si deve fare una prima distinzione di carattere generale fra i progetti che prevedono un ruolo più o meno importante di un organo di tipo intergovernativo rispetto a tali competenze e quelli che invece non prevedono un tale organo.

Alla prima categoria appartengono i progetti Debré 50, Debré 53, Chapman, Assemblea *ad hoc*.

– Debré 50. L'Unione è delegata dagli Stati ad assicurare la difesa dei suoi membri, ma non si parla della creazione di un esercito comune; mentre per la politica estera si parla di coordinamento delle politiche estere dei paesi membri, che è compito specifico del comitato dei ministri.

– Debré 53. In questo caso le competenze in tema di difesa e politica estera sono definite in modo analogo al primo progetto, ma l'organo esecutivo coincide con un organo intergovernativo.

– Chapman. In questo caso all'Unione si attribuisce genericamente il compito di coordinare e unificare la politica estera e di coordinare la politica di sicurezza, mentre l'organo esecutivo coincide con il consiglio dei ministri nazionali.

– Assemblea *ad hoc*. Per quanto riguarda la difesa, tale progetto recepisce pienamente il progetto di trattato istitutivo della Comunità europea di difesa, che prevedeva, come è noto, la costituzione di un vero e proprio esercito europeo, ma lo sottopone agli organi legislativi ed esecutivi della Comunità politica europea, eliminando in questa materia il ruolo del consiglio dei ministri quale era previsto dal progetto della CED. Per quanto riguarda invece la politica estera, il progetto dell'Assemblea *ad hoc* compie invece un'opzione assai più limitata, poiché prevede il coordi-

namento della politica estera degli Stati membri e attribuisce in questa materia un ruolo decisivo al consiglio dei ministri nazionali.

Occupano una posizione in un certo senso intermedia fra la categoria ora esaminata e quella successiva il progetto Marre Atalant (che prevede la progressiva creazione di un esercito comune alle dipendenze degli organi dell'Unione, e la progressiva attribuzione agli stessi della competenza della politica estera, ma prevede altresì che per un periodo transitorio indeterminato i membri dello Stato maggiore europeo saranno nominati in accordo con gli Stati membri e che i ministri degli esteri degli stessi costituiranno un consiglio consultivo permanente dell'esecutivo dell'Unione) e il progetto Imboden (che non prevede un esercito comune, bensì semplicemente un obbligo degli Stati membri di sostenersi militarmente l'un l'altro in caso di aggressione da parte di terzi).

Per quanto riguarda la seconda categoria, emerge una ulteriore distinzione fra i progetti per i quali difesa e politica estera sono competenze esclusive dell'Unione (Interlaken, Mackay, UEF 48, UEF 49, Paneuropa, Becker, Heraud) e quelli che, in riferimento alla politica estera, prevedono una competenza concorrente con quella degli Stati membri. A questo gruppo appartengono il progetto Mouskhély-Stefani (che permette agli Stati membri di sottoscrivere trattati internazionali per conto proprio, nel campo delle loro competenze, purché non contrari alla costituzione dell'Unione, ai suoi interessi e ai trattati da essa sottoscritti), il progetto del Comitato giuristi (che prevede una fase transitoria in cui gli Stati membri conservano una competenza concorrente in tema di politica estera senza dare indicazioni precise al riguardo), e il progetto CSCE (che lascia agli Stati la competenza della politica estera nelle materie di loro competenza, prescrivendo che i relativi trattati non siano in contraddizione con la politica generale della Comunità, la quale deve far conoscere allo Stato membro interessato la sua eventuale opposizione motivata).

Occorre infine ricordare che alcuni progetti (UEF 48, Mouskhély-Stefani, UEF 49) prevedono esplicitamente la possibilità di trasferimenti di sovranità a organismi mondiali diretti al mantenimento della pace.

Economia.

Precisato che tutti i progetti prevedono l'attribuzione di competenze economiche all'Unione, si deve, anche riguardo a questa materia, distinguere anzitutto fra i progetti che prevedono un organo di tipo intergovernativo e tutti gli altri.

Nella prima categoria rientrano i seguenti progetti:

– Debré 50 e 53. Entrambi prevedono fra i compiti dell'Unione lo sviluppo della produzione mineraria, industriale ed agricola attraverso l'eliminazione degli ostacoli doganali, monetari e amministrativi al commercio fra gli Stati, il quale deve svolgersi con la stessa libertà con cui si svolge all'interno di ciascuno Stato membro. La differenza fra i due progetti sta peraltro nel fatto che nel primo l'organo intergovernativo (cioè il senato) si pone accanto all'esecutivo eletto direttamente, mentre nel secondo l'organo intergovernativo, coincidente con l'esecutivo, è l'autorità fondamentale dell'Unione.

– Von der Groeben. Contiene una generica indicazione circa l'esigenza di costituire una banca di emissione europea autonoma e federativa.

– Chapman. Indica gli obiettivi del completamento e del rafforzamento della cooperazione e dell'integrazione economica quali sono previste dai trattati istitutivi delle Comunità.

– Assemblea *ad hoc*. Questo progetto recepisce pienamente il trattato CECA con le stesse modalità del progetto di trattato relativo alla CED. Inoltre indica quale missione della Comunità politica la progressiva realizzazione di un mercato comune basata sulla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone, e quindi la promozione del coordinamento della politica monetaria, finanziaria e creditizia degli Stati membri. Le misure necessarie a tali scopi possono però essere adottate dall'esecutivo e dal legislativo della Comunità solo sulla base dell'accordo unanime del consiglio dei ministri nazionali. Dopo un periodo transitorio di cinque anni continua ad essere necessario l'accordo del consiglio, ma non si richiede più l'unanimità.

Ha una posizione intermedia fra i progetti ora visti e quelli che non prevedono alcun organo intergovernativo il progetto Marre Atalant, il quale non prevede l'immediata attribuzione di competenze economiche dirette all'Unione, ma semplicemente un potere di arbitraggio da esercitarsi da parte di un comitato federale economico costituito secondo modalità che decideranno gli Stati membri. A lungo termine, quando con tale meccanismo e con una collaborazione sempre più stretta fra i ministri nazionali delle finanze, la collaborazione economica e il risanamento monetario dei singoli Stati avranno fatto sostanziali progressi, si potrà procedere alla creazione di una vera e propria organizzazione economica federale e pure di una moneta europea (nel che è implicito che gli organi intergovernativi previsti per la fase transitoria di lunghezza indeterminata sono destinati a scomparire).

Passando alla seconda categoria, emerge una prima distinzione fra i progetti che rimangono piuttosto vaghi sul tema delle competenze economiche dell'Unione e quelli che invece attribuiscono a questa competenze economiche molto rilevanti.

Al primo gruppo appartengono i seguenti progetti:

– Sasse, che non affronta il problema delle competenze economiche dell'Unione.

– Paneuropa e Becker, i quali parlano genericamente di competenze economiche, ma non indicano l'obiettivo di una moneta comune.

– Comitato giuristi, secondo il quale l'unificazione politico-militare non potrà alla lunga reggere in mancanza di sviluppo verso l'unificazione economica e monetaria, ma che non fornisce alcuna indicazione concreta al riguardo.

– UEF 48, il quale indica chiaramente (ma senza addentrarsi nei particolari) quali compiti dell'Unione la progressiva unificazione federale dell'economia e quindi la creazione di una moneta unica gestita da una banca centrale europea.

Ha una posizione intermedia fra il primo e il secondo dei gruppi qui esaminati il progetto CSCE. Da una parte esso recepisce pienamente le competenze della CECA, eliminando ogni ruolo al riguardo dell'organo intergovernativo, dall'altra parte prevede che l'attribuzione alla Comunità dei poteri necessari per stabilire un mercato comune (riguardo al quale non si danno indicazioni concrete) possa avvenire tramite emendamenti adottati dal Parlamento, i quali però ottengano l'approvazione di due terzi degli Stati membri.

Venendo al secondo gruppo, constatiamo che tre progetti forniscono indicazioni molto precise sulle competenze economiche dell'Unione, ma non stabiliscono una distinzione fra le competenze esclusive dell'Unione e quelle concorrenti con gli Stati membri, limitandosi a stabilire che tutte le competenze non espressamente trasferite all'Unione spettano agli Stati membri.

Si tratta dei progetti:

– Mouskhély-Stefani: creare e dirigere uffici federali per la produzione e lo sfruttamento del carbone, dell'acciaio, dell'energia idroelettrica, dell'energia atomica; sopprimere tutte le restrizioni alla libera circolazione dei prodotti all'interno della Federazione; regolamentare il commercio interfederale e il commercio con l'estero; regolamentare i trasporti interfederali, le vie di comunicazione terrestri, fluviali e marittime interfederali, le telecomunicazioni; istituire una banca federale, creare una moneta federale e dirigere la politica monetaria della federazione e coordinare la politica creditizia; trattare dei prestiti; legiferare sull'immigrazione dei lavoratori stranieri nel territorio della federazione e dirigere, dopo consultazioni degli Stati membri, il trasferimento dei lavoratori federali all'interno della federazione; unificare i pesi, le misure e i metodi statistici; promuovere l'armonizzazione delle legislazioni fiscali e sociali degli Stati membri.

– UEF 49. Stabilito che un obiettivo fondamentale della Unione è il coordinamento delle economie europee e lo sviluppo dell'area economica europea, si afferma che l'autorità europea avrà il diritto di: sopprimere gradualmente i contingenti e le dogane e di creare una tariffa europea unica verso l'esterno; prendere tutte le misure per stabilire la libera convertibilità delle monete nazionali, creando un fondo di riserva europeo che ne controlli le emissioni, e giungere infine a una moneta unica europea emessa da una banca di emissione federale; creare un istituto europeo degli investimenti, sviluppare ricerche sistematiche in tutti i settori ed in particolare in quello dell'energia atomica (controllandone le applicazioni), riorganizzare, d'accordo con gli Stati membri, il sistema delle comunicazioni e dei trasporti europei.

– Imboden: realizzare la libera circolazione dei prodotti, dei capitali e dei lavoratori; creare una moneta europea gestita da una banca europea di emissione; realizzare la libera concorrenza superando le disparità dovute alle diverse condizioni naturali in riferimento alla disponibilità di materie prime ed energia; realizzare e favorire imprese nel campo della ricerca, o dirette ad aumentare la disponibilità di materie prime ed energia, a utilizzare pacificamente l'energia atomica, a migliorare le condizioni di vita degli uomini.

– CIME. Le competenze di cui già dispone la Comunità devono essere ampliate nei settori della ricerca scientifica, della politica energetica, del credito, della moneta, del commercio estero in modo da potere realizzare con la massima celerità l'unione economica e monetaria. Deve essere progressivamente realizzata una programmazione economica europea coordinata con quelle nazionali, ma che a poco a poco deve avere un ruolo dominante rispetto ad esse.

Vi sono infine, e li citiamo a parte senza distinguere politica estera ed economica, tre progetti che indicano una precisa distinzione fra competenze esclusive dell'Unione e competenze concorrenti con gli Stati membri, precisando che tutte le altre competenze non attribuite, in modo esclusivo o concorrente, all'Unione spettano agli Stati membri.

– Interlaken e Mackay (che sono identici sotto questo aspetto). Sono estremamente particolareggiati, si direbbe a causa della

non applicazione del principio dei poteri impliciti. Riportiamo in nota l'elenco (8).

– Heraud. Competenze esclusive: oltre alla difesa e alla politica estera, la moneta, la dogana, le autostrade pubbliche, le ferrovie, i servizi pesi e misure, la meteorologia, le poste e telecomunicazioni. Competenze concorrenti: competenze economiche, sociali e fiscali, legislazioni commerciali, contratti civili, regolamentazioni delle libere professioni, diritto penale.

---

(8) *Competenze esclusive:*

1. – Gli affari esteri e la difesa, che comprendono: i rapporti della Federazione con gli altri paesi; il servizio diplomatico e i consolati; la difesa militare, navale ed aerea della Federazione; il controllo delle forze della Federazione per applicare e mantenere le leggi degli Stati nell'interno della Federazione; il mantenimento delle leggi e dell'ordine nell'interno della Federazione.

2. – I servizi essenziali, che comprendono: i servizi postali, telegrafici, telefonici e altri servizi simili, cioè i mezzi di comunicazione; le radio-trasmissioni, la televisione e altri servizi simili; i fari fissi e galleggianti, le boe d'ormeggio e da segnalamento; le osservazioni astronomiche e meteorologiche; la quarantena e la salubrità; i censimenti e le statistiche; i sistemi di pesi e misure; la naturalizzazione e i sudditi stranieri; gli abitanti di qualche razza in uno Stato, per i quali si trovi necessario fare delle leggi speciali; l'immigrazione e l'emigrazione; l'entrata di criminali nel territorio.

3. – La moneta e le finanze, che comprendono: i diritti di dogana e di regia sulla produzione, l'importazione e/o l'esportazione delle merci; i premi sulla produzione e sull'esportazione delle merci; i prestiti basati sul credito pubblico della Federazione; le specie aventi corso, la coniazione, l'emissione e la circolazione della moneta legale; gli affari di banca sotto tutte le loro forme e l'incorporazione delle banche; l'emissione di carta-moneta o di altre forme di moneta e/o di credito; le lettere di cambio e i mandati.

4. – Gli affari: per i quali la costituzione della Federazione contiene disposizioni fino a che il Parlamento non decida altrimenti; rimessi alla decisione del Parlamento della Federazione come questioni esclusive dal Parlamento di uno Stato o dai Parlamenti degli Stati, ma con la riserva che la legge sia valida solo negli Stati i cui Parlamenti hanno sottoposto la questione, e in quelli che accettino successivamente la legge; concernenti la sede del governo della Federazione, e tutti i centri acquistati dalla Federazione per scopi pubblici; concernenti la direzione di quei servizi civili e pubblici il cui controllo sia trasferito dalla costituzione della Federazione all'amministrazione esecutiva della Federazione; dichiarati dalla costituzione di competenza esclusiva del Parlamento.

Competenze concorrenti:

1. – Le imposte.

2. – Le questioni economiche, che comprendono: l'industria ed il commercio ed il loro rapporto con tutte le persone e tutte le imprese che se ne occupano; ogni specie di assicurazione; la creazione, lo scioglimento, il regolamento ed il controllo delle persone morali e delle corporazioni; lo scioglimento, il regolamento ed il controllo delle corporazioni formate in virtù delle leggi di uno Stato sia in vista di un benefico pecuniario della corporazione e dei suoi membri, sia per scopi religiosi, caritativi, scientifici o artistici; il regolamento, lo scioglimento ed il controllo delle corporazioni estere; l'acquisto di beni immobili o mobili o di diritti da parte di queste; il regolamento, la proprietà ed il controllo della produzione, della fabbricazione, della distribuzione e delle forniture di qualsiasi industria principale, secondaria o terziaria; il regolamento, il controllo, la creazione e lo scioglimento dei *trusts,* dei monopoli e degli accordi riguardanti qualsiasi industria, primaria, secondaria o terziaria, o merci, prodotti e servizi; i trasporti in tutte le loro forme, per strada, per ferrovia, per acqua, per aria o altrimenti.

3. – Gli affari industriali che comprendono: il lavoro, l'organizzazione dei dipendenti e dei datori di lavoro; l'impiego e la disoccupazione; i termini e le condizioni di lavoro e l'impiego in tutti i mestieri, le industrie, le occupazioni e le vocazioni; gli scioperi e le serrate; il mantenimento della pace industriale; il regolamento dei conflitti industriali; le dotazioni familiari e le indennità ai genitori e ai bambini.

4. – I servizi sociali che comprendono: le pensioni per malattie e per vecchiaia; l'assicurazione contro la disoccupazione; la legge sugli infortuni sul lavoro; l'assicurazione contro le malattie; l'assicurazione nazionale; le pensioni alimentari ed i soccorsi.

Le finanze.

Premesso che in questo settore esamineremo non solo il problema delle entrate, ma pure le modalità di approvazione del bilancio dell'Unione, occorre anche qui distinguere anzitutto fra i progetti che prevedono un organo intergovernativo e quelli che non lo prevedono.

Cominciando dal primo gruppo, constatiamo che i progetti von der Groeben e Chapman non affrontano il problema, nel che sembra essere implicita l'accettazione dell'attuale situazione della Comunità a questo riguardo.

Per il progetto Debré 50 il progetto di bilancio deve essere preparato dal senato e approvato dall'assemblea, la quale, in caso di contrasto fra i due organi, ha l'ultima parola. Non viene data alcuna indicazione circa i mezzi con cui il bilancio deve essere finanziato. A questo specifico riguardo è più preciso il progetto Debré 53, secondo il quale una legge organica (approvata all'unanimità dai governi nazionali) dovrà stabilire i versamenti annuali degli Stati al bilancio dell'Unione. Per il resto si stabilisce che il progetto di bilancio è preparato dal Consiglio politico (l'esecutivo di natura intergovernativa dell'Unione) e approvato dall'assemblea parlamentare degli Stati dell'Unione, la quale ha il potere di rigettarlo, ma con la conseguenza che, nel caso non si raggiunga nella successiva sessione (due ogni anno) un accordo

con l'esecutivo, quest'ultimo impone senza ulteriori possibilità di ricorsi il bilancio dell'anno precedente.

Quanto al progetto dell'Assemblea *ad hoc* (che è il più articolato e dettagliato in questo gruppo), esso prevede che i fondi della Comunità provengano sia da imposte stabilite dalla Comunità e da prestiti da essa emessi, sia da contributi versati dagli Stati membri. Le modalità circa la base imponibile, l'aliquota, la riscossione delle imposte della Comunità sono fissate con leggi della Comunità approvate dal Parlamento, ma presentate dal consiglio esecutivo su parere conforme del consiglio dei ministri nazionali deliberante all'unanimità. Quest'ultimo decide anche, su proposta dell'esecutivo europeo, circa i contributi degli Stati membri. Quanto ai prestiti, essi non possono essere emessi senza l'approvazione del Parlamento, salvo quelli, a scadenza inferiore ad un anno, a copertura delle necessità di tesoreria per l'esercizio in corso.

Il bilancio viene proposto dall'esecutivo europeo e votato annualmente dal Parlamento, il quale può esercitare il suo diritto di emendamento solo entro il limite dell'ammontare totale delle spese proposte e non può creare nuovi capitoli di spesa. Qualora il bilancio non sia votato dal Parlamento prima dell'inizio dell'esercizio, l'esecutivo può, per il periodo occorrente, continuare ad applicare, per trimestre, il bilancio dell'anno precedente. In tal caso può anche procedere al trasferimento di crediti da un capitolo all'altro senza l'autorizzazione del Parlamento, che è invece necessaria in caso di regolare approvazione del bilancio.

Venendo ai progetti privi di organo intergovernativo, constatiamo un primo gruppo che si caratterizza per un orientamento ambiguo o troppo vago rispetto al problema di fondo dell'autonomia finanziaria dell'Unione.

Ad esso appartengono i progetti: Paneuropa (che non affronta il problema), Becker (che non si pronuncia sull'alternativa fra imposte fissate dall'Unione e contributi degli Stati), Marre Atalant (che parla genericamente di un'imposta o contributo federale stabilita con legge dell'Unione, la cui riscossione è delegata agli Stati), Mouskhély-Stefani (per il quale le finanze del bilancio federale saranno costituite sia da contributi degli Stati proporzionali al loro reddito nazionale, sia da tasse e imposte federali; il tutto dovrà essere stabilito con legge federale).

I restanti progetti si esprimono nettamente a favore dell'autonomia finanziaria dell'Unione, ma differiscono in misura più o meno ampia fra di loro in ordine alle indicazioni concrete:

– UEF 49. Si limita ad affermare che l'autorità europea si renderà davvero indipendente dai poteri nazionali soltanto se disporrà di un proprio bilancio alimentato per mezzo di determinate percentuali sulle imposte nazionali e della percezione diretta di determinati diritti.

– Heraud. Precisato che alla fine del periodo transitorio del Mercato comune la federazione avrà la competenza esclusiva in materia doganale, si limita a stabilire che le competenze fiscali sono concorrenti fra la federazione e gli Stati membri.

– UEF 48. Stabilito in termini generali il principio dell'indipendenza finanziaria della federazione e che inoltre nessun versamento potrà essere operato dalla tesoreria della federazione senza una disposizione legale e che l'esecutivo dovrà ogni anno far approvare il bilancio dal Parlamento, si precisa che fin dall'inizio il controllo e la percezione dei diritti di dogana e di regia spettano al potere federale.

– Interlaken. Contiene disposizioni identiche a quelle del progetto precedente, ma precisa in più che il diritto di fissare imposte costituisce un potere dell'Unione concorrente con quello degli Stati membri.

– Mackay. Alle indicazioni contenute nel progetto precedente aggiunge: l'Unione rileverà dal momento della sua entrata in vigore il debito pubblico lordo di ogni Stato esistente a tale data; il Parlamento europeo può concedere assistenza finanziaria a ciascuno Stato nei termini e nelle condizioni che esso vorrà decidere.

– Comitato giuristi. Chiarito che l'Unione non potrà essere in grado di svolgere i suoi compiti senza disporre di un potere proprio di assicurarsi i necessari mezzi finanziari, propone di attribuire alla Comunità il potere di stabilire la forma e le quote delle imposte a tal fine ritenute necessarie e di lasciare agli Stati il compito di riscuotere tali imposte. Precisa inoltre che, onde evitare la necessità di emendamenti dello Statuto della Comunità autorizzanti lo stabilimento di imposte, tale Statuto dovrà fin dall'inizio prevedere la possibilità per la Comunità di stabilire determinate imposte a determinate condizioni, e con le necessarie garanzie procedurali.

– Sasse. Prevede lo sviluppo dell'esistente sistema delle risorse proprie della Comunità, escludendo esplicitamente ogni forma di contributo degli Stati al bilancio comunitario. Prevede inoltre che la legislazione federale stabilisca il rapporto di partecipazione della federazione a determinate imposte nazionali che dovranno essere armonizzate.

– CIME. Si prevede genericamente il rafforzamento dei poteri di bilancio del Parlamento europeo e l'attribuzione all'Unione di nuovi poteri in tema di finanze pubbliche.

– Imboden. Gli Stati forniscono, sulla base di una legge dell'Unione, da un minimo di 1/4 a un massimo di 2/4 dei loro proventi doganali al bilancio comune. Se tali mezzi sono insufficienti, il Parlamento europeo può, dopo essersi consultato con degli esperti indipendenti, imporre dei contributi agli Stati proporzionali al loro reddito e alla loro forza finanziaria. Il carico finanziario di ciascuno Stato (in forma di dogane e contributi diretti) a favore del bilancio comune non può superare il 2% del reddito nazionale salvo che il Parlamento non decida diversamente con una maggioranza di 3/4. In ogni caso a nessuno Stato si può imporre contro la sua volontà un contributo superiore al 3% del suo reddito nazionale.

– CSCE. È, nel gruppo in esame, il progetto contenente le indicazioni più articolate e precise. Esso stabilisce che la Comunità, per adempiere ai suoi compiti, ha il diritto (dopo un periodo transitorio in cui potrà imporre contributi agli Stati membri per via legislativa) di stabilire e di percepire imposte dirette e indirette, di fare prestiti, di comperare, possedere e vendere beni mobili e immobili nel territorio degli Stati membri. Poiché le competenze fiscali della Comunità sono concorrenti con quelle degli Stati membri, per armonizzare i sistemi fiscali della prima e dei secondi, dovranno essere tenute consultazioni fra gli organi competenti delle parti interessate prima di adottare una nuova imposta. La Comunità ha il potere di dare sovvenzioni agli Stati membri per favorire la realizzazione dei suoi scopi.

Il Parlamento — a cui è sottoposto ogni anno il progetto di bilancio, che può approvare, modificare o respingere — nomina un Controllore finanziario, che sorveglia l'attuazione del bilancio, e una Camera dei conti che verifica i conti.

Conclusione.

I progetti esaminati presentano, rispetto ai temi fondamentali che sono stati individuati, un ventaglio abbastanza ampio di soluzioni, la conoscenza delle quali potrà essere certamente utile in riferimento al lavoro che il Parlamento europeo si accinge a compiere. A conclusione di questo esame propongo ora alcune sintetiche riflessioni (che richiederanno successivi approfondimenti) su quelli che, a mio giudizio, dovrebbero essere gli indirizzi di fondo della riforma dei Trattati, la cui elaborazione avrà inizio nel gennaio del 1982.

Occorre anzitutto puntualizzare i fondamentali problemi concreti di fronte ai quali si trova oggi la Comunità, poiché è solo facendo ad essi riferimento che la discussione sulla sua rifondazione istituzionale può diventare realmente produttiva. Questi problemi sono da una parte la realizzazione dell'Unione economica e monetaria, vale a dire il completamento dell'integrazione economica, e dall'altra l'estensione dell'integrazione ai settori della politica estera e della difesa.

Per quanto riguarda l'Unione economica e monetaria, è noto che essa comporta sia il superamento graduale degli squilibri strutturali (economici, sociali e territoriali) esistenti fra paesi forti e i paesi deboli della Comunità, sia la volontà e la capacità di affrontare in comune i problemi posti dalla crisi economica mondiale (riconversione industriale, inflazione, disoccupazione, crisi energetica, sviluppo del Terzo mondo). Ed è altresì noto che occorre a tal fine un decisivo rafforzamento delle politiche comuni regionale, industriale, sociale, energetica, della ricerca, dello sviluppo dei paesi arretrati, oltre che un rinnovamento della politica agricola e l'unità effettiva del Mercato comune. Il che, come mette in luce l'esperienza di più di un decennio, non è possibile senza un sostanziale rafforzamento del bilancio comunitario, al di là delle attuali risorse proprie (9), senza la costruzione di una moneta europea (10) e senza una efficace politica commerciale della Comunità. Se ciò è sostanzialmente riconosciuto, almeno in linea di principio, dalla grande maggioranza delle forze politiche

(9) Il punto di riferimento decisivo al riguardo è costituito dal rapporto Mac Dougall e dalla relazione del gruppo di lavoro sulle risorse proprie approvata dal Parlamento europeo nella sessione di aprile del 1981. Si vedano in proposito: D. BIEHL, *The Impact of Enlargement on Regional Development and Regional Policy in the EC*, in *A Community of Twelve? The Impact of Further Enlargement on the European Communities*, « Cahiers de Bruges », n. 37, Bruges, 1978; A. MAJOCCHI, *Dallo SME all'Unione economica e monetaria: il ruolo della politica fiscale*, in « Il Federalista », XXII, 1980, 1-2, pp. 10-34; S. ESSER, *Il federalismo fiscale della Germania Occidentale. Il sistema degli interventi regionali nella Repubblica Federale di Germania*, con prefazione di U. Serafini e introd. di A. Majocchi, F. Angeli, Milano, 1981.

(10) Cfr. AA.VV., *L'Unione economica e il problema della moneta europea*, a cura del Movimento europeo e del Movimento federalista europeo, F. Angeli, Milano, 1978; R. JENKINS, P. WERNER, R. TRIFFIN, D. BIEHL, G. MONTANI, *Una moneta per l'Europa*, a cura dell'Istituto universitario di studi europei, La Cartostampa, Torino, 1979; A. Jozzo e D. VELO, *La riforma della Banca d'Italia e la creazione del Fondo Monetario Europeo. Aspetti nazionali ed europei del dibattito costituzionale ed economico sull'autonomia della Banca Centrale*, Paper del MFE, aprile 1981.

e sociali della Comunità, deve per esse diventare sempre più chiaro che — in una fase di crisi economica che non può non dar luogo a scelte nazionali divergenti in mancanza di scelte europee — o si progredisce tempestivamente verso l'unione economica e monetaria, o si subisce di fatto la nazionalizzazione già in corso dell'economia europea, distruggendo ciò che è stato fatto in trenta anni di integrazione europea e provocando la rovina della Comunità, con conseguenze incalcolabili anche sul piano politico.

Per quanto riguarda l'estensione dell'integrazione ai settori della politica estera e della difesa, questa esigenza è diventata così evidente che i governi tedesco e italiano sono giunti nel novembre 1981 a proporre ufficialmente un Atto europeo contenente proposte concrete al riguardo. E hanno giustificato questa iniziativa sottolineando, in particolare, che l'avvio della comunitarizzazione della politica estera e di sicurezza è improrogabile non solo perché l'Europa possa contribuire in modo più sostanziale alla soluzione della crisi internazionale di questi anni (che coinvolge in modo drammatico la sicurezza dell'Europa), ma anche per favorire lo stesso progresso dell'integrazione economica, la quale è più facilmente paralizzata dallo scontro degli interessi nazionali particolaristici in un contesto in cui non emerge in modo tangibile l'importanza insostituibile del completamento della costruzione europea sia per difendere i legittimi interessi comuni degli Europei, sia per contribuire a una soluzione positiva dei fondamentali problemi mondiali. La differenza fra il problema dell'Unione economico-monetaria e questo secondo ordine di problemi è che nel secondo caso, pur essendo urgente l'avvio di una soluzione effettiva, non è in gioco a breve termine l'*acquis communautaire*. Per questo — e tenendo presente che quelli della politica estera e della difesa sono i settori in cui più forti sono le resistenze al trasferimento di poteri sostanziali ad organi sopranazionali — se da una parte è più difficile realizzare immediati e tangibili progressi in questo contesto, è anche d'altra parte possibile un maggiore gradualismo. Deve però essere ben chiaro che progressi reali e non solo formali sul tema della comunitarizzazione della politica estera e della difesa (e quindi un decisivo accrescimento del ruolo internazionale della Comunità) potranno essere realizzati solo se nel contempo la Comunità costruirà le premesse istituzionali indispensabili alla realizzazione dell'Unione economico-monetaria e dimostrerà quindi la capacità di superare i particolaristici interessi economici nazionali che finora l'hanno bloccata.

I problemi di fondo ora indicati non esauriscono evidentemente la complessa problematica del completamento della costruzione europea e presentano anche diversi gradi di urgenza. D'altra parte la difficoltà oggettiva della costruzione europea (per la prima volta nella storia ci si trova di fronte al compito di integrare Stati storicamente consolidati e di creare una costituzione per uno Stato che non esiste ancora, mentre le unificazioni statali del passato, quella tedesca e quella italiana, hanno comportato semplicemente l'estensione della costituzione dello Stato-guida agli altri Stati) e la prudenza politica consigliano di affrontare i problemi veramente fondamentali e improcrastinabili (in quanto mettono in discussione la sopravvivenza stessa della Comunità) e di non porsi nel periodo relativamente breve che avrà a disposizione la Commissione permanente per i problemi istituzionali l'obiettivo di una costituzione europea completa e definitiva. Ne consegue che il primo criterio che dovrebbe orientare i lavori di questa Commissione è la scelta di elaborare un progetto provvisorio destinato ad essere completato dalle successive legislature europee. In sostanza si tratta di applicare l'idea della costituente permanente la quale emerse già nel progetto del Comitato giuristi, e che fu poi ripresa da Brandt, nel suo intervento al Congresso d'Europa organizzato dal Movimento europeo a Bruxelles il 5-7 febbraio 1976 (11), e quindi da Mario Albertini (12).

Ciò significa che il progetto di riforma dovrebbe regolamentare in modo rigoroso il potere costituente permanente del Parlamento europeo, e quindi inserire nel nuovo trattato-costituzione la prescrizione che il Parlamento europeo all'inizio di ogni nuova legislatura nomini una Commissione costituzionale permanente incaricata di elaborare progetti di riforma dei trattati da far approvare dal Parlamento europeo e da inviare direttamente per la ratifica agli organi competenti degli Stati membri. Ne deriverebbe automaticamente la soppressione dell'art. 236 del trattato CEE relativo alla procedura di revisione, secondo il quale i progetti in tal senso sono preparati da una conferenza diplomatica convocata dal Consiglio dei ministri (che è tenuto al riguardo solo a consultare il Parlamento europeo) e devono essere ratificati dagli Stati membri. Restando ancora sul terreno della procedura, credo che il Parlamento europeo non possa fare a meno

(11) Il testo dell'intervento di Brandt è riportato in L. Levi, *L'Unificazione europea. Trent'anni di Storia,* SEI, Torino, 1979, pp. 226-228.

(12) Cfr. M. Albertini, *Elezione europea, governo europeo e Stato europeo,* in « Il Federalista », XVIII, 1976, 4, pp. 200-212.

di esaminare seriamente il problema del numero di ratifiche indispensabili perché la riforma dei trattati entri in vigore. Poiché il principio dell'unanimità delle ratifiche comporta il rischio che l'opposizione di un solo Stato blocchi la riforma, appare indispensabile stabilire che sia sufficiente la ratifica da parte di un numero minimo (ad esempio 2/3) di Stati membri perché il nuovo trattato-costituzione entri in funzione per gli Stati ratificanti, rimanendo in vigore per gli altri Stati gli obblighi derivanti dai vecchi trattati.

Venendo ai contenuti della riforma (13), occorre distinguere fra le esigenze connesse con la realizzazione dell'Unione economico-monetaria e quelle connesse con l'estensione dell'integrazione alla politica estera e alla difesa.

Sul primo punto mi sembra chiaro che, se non si vuole rinunciare definitivamente all'obiettivo dell'Unione economico-monetaria (con tutte le conseguenze che ciò comporterebbe), occorrono riforme radicali dei trattati sia per quanto riguarda l'assetto istituzionale, sia in ordine alle competenze economico-finanziarie. E i due aspetti sono strettamente connessi, poiché un rafforzamento sostanziale di tali competenze, non accompagnato da un simultaneo radicale mutamento del meccanismo decisionale, costituirebbe un cambiamento puramente formale, come ora si vedrà.

Circa le istituzioni, occorre in primo luogo la riforma dell'attuale assetto del potere legislativo e cioè la sua sottrazione al potere esecutivo (Consiglio e Commissione) e la sua attribuzione al Parlamento. Da una parte è evidente che, dopo che il Parlamento europeo è diventato un organo fondato direttamente sulla sovranità popolare, il fatto che esso non abbia pieni poteri legislativi in riferimento alle competenze attribuite alla Comunità rappresenta una situazione abnorme rispetto ai principi democratici su cui si fondano i regimi degli Stati membri, e in generale tutti gli Stati a democrazia pluralistica. In effetti solo nei regimi di tipo autoritario si ha la concentrazione dei poteri esecutivi e legislativi in organi di tipo esecutivo. D'altra parte appare ormai fuori dubbio che l'attribuzione del potere legislativo agli organi

(13) Il fondamentale punto di riferimento di queste mie considerazioni è *La proposta del MFE per il dibattito sulla riforma istituzionale della Comunità,* testo di una relazione di M. Albertini alla Direzione del MFE del 16 maggio 1981, pubblicato in « Il Federalista », XXIII, 1981, 2, pp. 111-118. Per quanto riguarda i progetti esaminati nelle pagine precedenti quello che, a mio avviso, può fornire le indicazioni più valide (pur con la necessità di un aggiornamento, dato il periodo in cui fu elaborato) è il progetto del CSCE.

esecutivi della Comunità (e quindi, in ultima istanza, al Consiglio dei ministri che, essendo espressione diretta dei governi nazionali nel quadro ancora intatto della sovranità assoluta degli Stati, nelle questioni decisive non può che decidere all'unanimità) è il fattore istituzionale decisivo che ha bloccato, tramite l'esercizio del diritto di veto, lo sviluppo dell'Unione economica e monetaria. Se ciò è chiaro, è chiaro anche che ci deve essere un organo che tutela gli interessi legittimi degli Stati membri. Questo però, se non si vuole mantenere l'attuale blocco del meccanismo decisionale comunitario, non può che essere una camera degli Stati (in cui siano rappresentati i popoli e non i governi), che si ponga accanto a quella del popolo con poteri sostanzialmente identici. Il modello a cui ispirarsi non può cioè che essere quello del bicameralismo federale.

La seconda decisiva riforma da attuarsi sul piano delle istituzioni riguarda l'assetto del potere esecutivo. In questo settore è anzitutto evidente che le stesse ragioni che impongono l'attribuzione del potere legislativo ad un organo bicamerale, in cui vi sia la rappresentanza degli interessi legittimi degli Stati, ma in cui sia escluso strutturalmente il voto all'unanimità, comportano anche l'eliminazione graduale dell'organo che può votare solo in questo modo, l'organo intergovernativo (eliminazione che dovrebbe andare di pari passo con l'estensione delle competenze da sottoporre a decisioni democratiche di tipo maggioritario). Ciò premesso, c'è il grosso problema della scelta fra l'esecutivo di tipo presidenziale americano, quello di tipo consiliare svizzero e quello di tipo parlamentare. Due criteri mi sembrano decisivi per orientare questa scelta.

Da una parte occorre tenere realisticamente conto — anche in considerazione del fatto che il progetto che il Parlamento europeo deve elaborare deve comunque essere considerato provvisorio e quindi passibile di successivi cambiamenti suggeriti dall'esperienza — delle tradizioni prevalenti nella grande maggioranza dei paesi membri, le quali rendono estremamente improbabile il prevalere del modello americano e di quello svizzero. Ancora più importante è d'altra parte la considerazione che la struttura decisionale della Comunità deve essere configurata in modo tale da rafforzare l'organo che è strutturalmente più interessato allo sviluppo dell'integrazione, cioè il Parlamento europeo, i cui membri, dovendo ottenere periodicamente il consenso degli elettori europei, sono spinti nel loro stesso interesse (se fanno parte di partiti ufficialmente europeisti, e questi sono la grande maggioranza) a rafforzare l'integrazione in vista della propria rielezione.

Per questo la scelta dell'esecutivo di tipo parlamentare appare la più adatta. A ciò può aggiungersi che una tale struttura dell'esecutivo tende a favorire — a differenza di quello di tipo svizzero che può cercarsi diverse maggioranze sui diversi problemi — la formazione di più solide strutture partitiche soprannazionali; il che è generalmente considerato un fattore di grande importanza ai fini dell'avanzamento della costruzione europea (14). Questa opzione di fondo non esclude ovviamente che ci si possa porre il problema della creazione di meccanismi diretti ad affrontare il fenomeno dell'eccessiva instabilità governativa che caratterizza molti regimi parlamentari. E in questo contesto si può pensare a meccanismi quali quelli del voto di sfiducia costruttivo e pure a sistemi elettorali diretti a favorire un sistema europeo dei partiti privo di spinte ad una eccessiva frammentazione. Nel quadro di questa riforma dell'esecutivo della Comunità il Consiglio europeo, lungi dallo scomparire, dovrebbe essere mantenuto in vita con una funzione rafforzata e meglio definita di presidenza collegiale dell'Unione.

Venendo al problema delle competenze, i cambiamenti da introdurre riguardano certamente una ridefinizione delle competenze economiche, che comprenda fra i compiti della Comunità non solo genericamente la creazione di una moneta europea, bensì anche la definizione dei poteri europei in materia di politica monetaria.

È anche chiaro d'altra parte che il mercato unico e a maggior ragione la progressiva eliminazione degli squilibri regionali non potranno essere realizzati senza una modifica delle competenze fiscali della Comunità. Il bilancio della Comunità deve essere concepito in funzione delle politiche da sviluppare, e ciò non è possibile senza un potere autonomo di dotarsi delle risorse finanziarie indispensabili. Certo dovrà trattarsi di un potere concorrente con quello degli Stati membri (come lo sono in sostanza le fondamentali competenze economiche) e quindi occorrerà prevedere dei meccanismi che garantiscano simultaneamente l'indipendenza delle

(14) Si vedano in proposito: T. JANSEN e V. KALLENBACH, *Die europäischen Parteien. Strukturen, Personen, Programme,* Europa Union Verlag, Bonn, 1977; N. GRESCH, *Transnationale Parteienzusammenarbeit in der EG,* Nomes, Baden-Baden, 1978; L. LEVI e S. PISTONE, *L'elezione europea e la fase politica dell'integrazione. Ipotesi di fondo ed interviste con i leaders politici europei.* Fondazione Agnelli, Torino, 1979; ID., *L'elezione del Parlamento europeo e i programmi dei partiti,* in « L'Italia e l'Europa », VII, 1980, 14 (numero monografico).

autorità democratiche nazionali e di quelle europee. A questo riguardo si può suggerire che il modo più sicuro per impedire la prevaricazione di una qualsiasi delle parti starebbe nell'affidare la decisione sulla divisione delle risorse finanziarie fra il livello europeo e i livelli nazionali alla sola istanza nella quale si farebbe valere sia la volontà degli Stati sia quella dell'Unione, quella cioè delle due camere riunite.

Questa riforma delle competenze economico-finanziarie dovrebbe essere completata da una riforma dell'attuale regolamentazione del principio dei « poteri impliciti ». Occorre cioè una revisione della procedura prevista dall'art. 235 del trattato CEE (che comporta veti nazionali) e l'attribuzione al Parlamento europeo della facoltà autonoma di esercitare i poteri necessari per svolgere i compiti affidati alla Comunità in relazione all'integrazione economica (qui è fondamentale soprattutto il problema della progressiva creazione di una adeguata amministrazione europea), lasciando alla Corte di giustizia il compito di garantire che non si verifichino in tal modo prevaricazioni dell'Unione nei confronti degli Stati membri e viceversa.

Passando infine ad esaminare i problemi dell'estensione dell'integrazione ai settori della politica estera e della difesa, mi limito qui a due osservazioni, data la complessità dell'argomento. Il punto fondamentale da mettere in evidenza è che, poiché in questo settore si impone per le ragioni prima ricordate una soluzione gradualistica, l'opzione più ragionevole sembra essere la comunitarizzazione di tali settori accompagnata dal mantenimento riguardo a essi del potere del Consiglio dei ministri per una fase transitoria. Deve però trattarsi di una fase transitoria definita con chiarezza dal nuovo trattato elaborato dal Parlamento europeo, contenente le radicali riforme istituzionali sopra indicate nel settore dell'integrazione economica. In effetti, solo nel quadro di una Comunità rifondata, in cui i meccanismi intergovernativi non siano più in grado di bloccare il completamento dell'integrazione economica, l'estensione delle competenze della Comunità ai settori della politica estera e della difesa, pur mantenendo transitoriamente in questi settori il potere del Consiglio dei ministri, costituirebbe un fatto evolutivo in direzione del completamento dell'integrazione europea, e non l'espressione di una ulteriore involuzione verso la pura cooperazione intergovernativa.

In questo contesto dovrebbe essere anche preso in esame — per sottolineare non solo la vocazione pacifica della costruzione europea sul piano dei rapporti mondiali, ma anche il fatto, sottolineato dalla grandissima maggioranza dei sostenitori della

unificazione europea, che questa deve essere intesa come una tappa in direzione dell'unificazione democratica del mondo intero — il problema dell'inserimento nel nuovo trattato elaborato dal Parlamento europeo di un articolo che preveda la disponibilità dell'Unione europea a trasferimenti di sovranità a organismi sopranazionali democratici di dimensioni mondiali.

SERGIO PISTONE

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

Oltre ai testi citati nelle note, vanno tenuti presenti:

M. ALBERTINI, *L'integrazione europea e altri saggi,* « Il Federalista », Pavia, 1965;

M. ALBERTINI, A. CHITI-BATELLI, G. PETRILLI, *Storia del Federalismo europeo,* Edizioni RAI Radiotelevisione Italiana, Torino, 1973;

AA.VV., *Autour du Rapport Tindemans,* Colloque d'Athènes de l'AIEE, Bulletin du Centre européen de la culture, XVI^e année, n. 1-2, 1976;

B. BARTHALAY, *Le Fédéralisme,* Presses Universitaires de France, Collection Que sais-je?, n. 1953, Paris, 1981;

H. BRUGMANS, *L'idée européenne. 1920-1970,* De Tempel, Bruges, 1970;

L. GLADWYN (Sir Gladwyn Jebb), *The European Idea,* Mentor, The New English Library Limited, 1967;

L.V. MAJOCCHI e F. ROSSOLILLO, *Il Parlamento europeo. Significato storico di un'elezione,* Guida Ed., Napoli, 1979;

J.C. MASCLER, *L'Union politique de l'Europe,* Presses Universitaires de France, Collection Que sais-je?, n. 1527, Paris, 1973;

J. MONNET, *Mémoires,* Fayard, Paris, 1976;

S. PISTONE (a cura di), *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale,* con scritti di A. Agnelli, N. Bobbio, D. Cofrancesco, L. Levi, W. Lipgens, R. Monteleone, S. Pistone, F. Rossolillo, Fondazione L. Einaudi, Torino, 1975;

C. SASSE, *Le processus de décision dans la Communauté européenne,* Paris, 1977;

H. SIEGLER, *Europäische politische Einigung, Dokumentation von Vorschlägen und Stellungnahmen 1949-1968,* Siegler & Co. K.G. Verlag für Zeitarchive, Bonn-Wien-Zürich, 1968.

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. post. - Gruppo IV (70%).