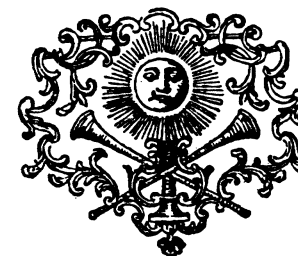


IL FEDERALISTA

rivista di politica

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

Hamilton, The Federalist

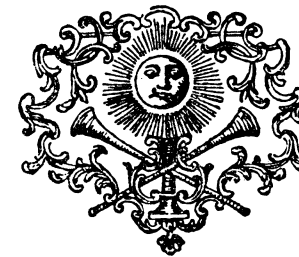


IL FEDERALISTA

rivista di politica

Direttore: Mario Albertini

Il Federalista è stato fondato da un gruppo di militanti del Movimento federalista europeo, sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti. Esso è uscito in italiano dal 1959 al 1961 e in francese dal 1962 al 1974. Dopo l'unificazione dei movimenti federalisti nel quadro dell'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

GUIDO MONTANI, *La cooperazione euro-africana e la lotta per la giustizia internazionale* pag. 163

LUCIO LEVI, *La formazione del sistema partitico europeo e l'evoluzione istituzionale della Comunità* . . . » 179

I FATTI E LE IDEE

Riunificazione tedesca e unificazione europea (s.p.) . . . » 198

Le scelte dell'Alitalia (d.v.) » 205

LA CAMPAGNA PER IL GOVERNO EUROPEO

La strategia della lotta per la riforma istituzionale della Comunità (F. Rossolillo) » 207

I DOCUMENTI

XI Congresso del MFE (Bologna, 5-7 novembre 1982)

Documento di politica generale » 216

XI Congresso dell'UEF (Milano, 3-5 dicembre 1982)

Schema del rapporto politico del Presidente . . . » 222

Appello per l'Europa » 225

Il nuovo Comitato federale » 226

Indice dell'anno XXIV (1982) » 229

La cooperazione euro-africana e la lotta per la giustizia internazionale*

GUIDO MONTANI

L'agonia del vecchio ordine internazionale.

Della situazione mondiale attuale si potrebbe dire ciò che Jean Monnet affermava nel 1950 di fronte alla crescente tensione fra Est e Ovest e alla imminente minaccia di un nuovo conflitto mondiale: « Da qualsiasi parte ci si rivolga, nella situazione attuale del mondo, non si incontrano che delle *impasses* ». Oggi, ancor più che allora, il mondo sembra sull'orlo di una catastrofe. La guerra termonucleare è ormai diventata una ipotesi operativa della politica del confronto fra superpotenze. I rapporti internazionali finiscono sempre più col degenerare in aperti conflitti militari. Il dialogo Nord-Sud è bloccato. Inflazione e disoccupazione sembrano mali incurabili sia a occidente che nei paesi socialisti dell'Est. Infine, l'intera biosfera è minacciata dall'inquinamento provocato dall'uso insensato delle forze della scienza e della tecnologia.

Nella società e negli affari politici una situazione di *impasse* non può considerarsi stabile e duratura: quando non si avvanza, inevitabilmente si retrocede. E in effetti oggi stiamo assistendo al precipitoso crollo dell'ordine internazionale consolidatosi dopo il secondo conflitto mondiale. Le due superpotenze non sono più in grado di governare la situazione mondiale. Nella prima metà

(*) Si tratta del testo dell'intervento al Convegno internazionale su: « Les Conventions de Lomé: Fondements, Applications Pratiques et Perspectives », organizzato a Lomé (Togo) dal 15 al 20 novembre 1982 dal Club d'Afrique, dalla Comunità economica europea e dall'Association des Universités Africaines.

del dopoguerra, l'equilibrio bipolare ha garantito una soddisfacente ripresa ed espansione dell'economia internazionale e nel Terzo mondo ha favorito il processo di decolonizzazione. Nonostante i limiti evidenti di questo « ordine imperiale », scosso qua e là da rivolte e conflitti locali, perché troppe sono le ingiustizie e le libertà soffocate in ogni parte della Terra, non è arbitrario affermare che il primo dopoguerra è stato caratterizzato da una situazione di relativa stabilità politica e di progresso economico-sociale. Ma oggi la situazione è radicalmente mutata. Le forze che lottano per affermare la libertà, la giustizia sociale e la pace non solo non prendono più come punto di riferimento ideale della loro lotta la politica delle due superpotenze, ma vengono sempre più apertamente da esse soffocate o, quanto meno, ostacolate. Così, chi vuole battersi seriamente per il rinnovamento deve cercare vie alternative agli attuali equilibri mondiali di potere. Ecco perché sono sorti alcuni nuovi poli della politica internazionale che tentano di agire in piena autonomia. La Cina, il Giappone, l'Europa, i paesi non-allineati e il Terzo mondo rifiutano il ruolo di paesi satelliti loro imposto dalla logica dei blocchi contrapposti. La politica internazionale vive oggi la ricerca affannosa della transizione al multipolarismo.

Ma ogni processo di transizione incontra come ostacolo il vecchio mondo che non vuole morire e, nello stesso tempo, nuove difficoltà generate dalla fluidità della situazione. In effetti, i maggiori pericoli che oggi incombono sull'umanità derivano proprio dal mancato riconoscimento dell'apertura di una nuova fase della politica internazionale e dal conseguente disorientamento delle forze politiche e sociali di fronte ai grandi problemi mondiali. Il mutamento progressivo dei ruoli e delle alleanze sta degenerando in una situazione di anarchia internazionale, in cui l'uso della forza militare viene considerato come normale. L'indebolimento della leadership russo-americana ha consentito che salissero alla ribalta della scena planetaria governanti di seconda grandezza, solo perché privi di scrupoli, ma senza alcuna preoccupazione di costruire un ordine mondiale alternativo, più giusto e pacifico dell'attuale. Israele e Iran stanno mettendo a ferro e fuoco il Medio Oriente senza rendersi conto che nessuna vittoria delle armi potrà mai consentire una pace durevole fra popoli che non vogliono rinunciare né alla loro identità, né alla loro indipendenza, né alla loro libertà. Con la medesima insulsa arroganza, la Gran Bretagna e l'Argentina hanno provocato un bagno di sangue per contendersi uno scoglio nel gelido Atlantico del Sud. È triste constatare che l'Europa, in pace dalla seconda guerra mondiale, abbia deciso di

impugnare le armi e sacrificare vite e risorse per conservare anacronistici privilegi dell'età coloniale.

Si può arrestare questo imbarbarimento della politica solo indicando uno sbocco positivo e pacifico verso il multipolarismo. Il punto di arrivo, per lontano che sia, deve consistere nella affermazione della democrazia internazionale, cioè nella costruzione di un nuovo ordine mondiale che garantisca la libertà e l'eguaglianza di tutti i popoli e tutti gli Stati del mondo, indipendentemente dalla loro dimensione geografica e dalla loro importanza relativa: ogni popolo, come ogni individuo, ha diritto alla vita e alla convivenza pacifica con gli altri popoli della Terra. Il punto di partenza deve però consistere in una modificazione degli attuali equilibri mondiali di potere capace di avviare un processo che consolidi e dia una prospettiva a tutte le forze dell'avvenire, si trovino esse in URSS, negli USA, in Europa o nel Terzo mondo.

L'occasione del rinnovo della Convenzione di Lomé è particolarmente importante per discutere di queste prospettive. L'Europa e l'Africa sono due continenti in cerca della propria identità. Il rinnovamento dell'Europa e quello dell'Africa sono in gran parte complementari e tutto fa ritenere che una efficace cooperazione euro-africana costituisca anche l'asse portante di una riorganizzazione dell'intera politica internazionale su basi democratiche. È vero che oggi la cooperazione euro-africana è sottoposta a severe critiche. Molti giudicano inadeguata la Convenzione di Lomé e certamente, come si vedrà in seguito, essa potrà essere di molto migliorata. Ma occorre saper cogliere il nuovo, anche quando esso non è che un embrione. « Quando noi desideriamo vedere una quercia nella robustezza del suo tronco non siamo soddisfatti se al suo posto ci venga mostrata una ghianda ». E non vi è dubbio che oggi la cooperazione euro-africana è solo un fragile germoglio. Per intravedere la quercia dobbiamo sforzarci di comprendere in quale direzione Europa e Africa stanno evolvendo. Il dialogo può svilupparsi con successo quando nessuno dei due interlocutori è reticente sulla propria identità.

L'identità politica dell'Europa.

Il primo problema è chiarire la natura dell'unità europea. L'Europa è attualmente una entità ambigua, che si presenta a volte con una personalità unitaria sulla scena mondiale (per esempio per quanto riguarda il commercio) e a volte come un semplice aggregato di tanti punti di vista nazionali (ad esempio, nei settori della politica monetaria e della politica estera). La stessa Com-

missione delle Comunità europee afferma spesso che la Comunità « non è né una nazione né uno Stato ». Orbene, che non sia una nazione, né che lo possa diventare, è evidente. Ma che la Comunità non sia uno Stato è una affermazione che deve essere discussa. Quando nel 1950 Jean Monnet presentò al governo francese il suo progetto per la creazione della CEECA, sostenne che « questa proposta realizzerà le prime basi concrete di una federazione europea ». Non si può, in verità, dare un giudizio soddisfacente sulla natura della Comunità se la si considera staticamente e non nelle sue potenzialità di sviluppo politico-istituzionale.

La storia del processo di unificazione europea mostra come il pressante bisogno di dare una risposta unitaria ai problemi della società europea abbia continuamente costretto i governi nazionali a promuovere nuove iniziative per rafforzare le istituzioni comunitarie. Appena sorta la CEECA, si pose il problema della difesa comune dell'Europa. Il progetto della CED fallì a causa del rifiuto francese del 30 agosto 1954, ma la grande tensione europeistica scaturita da questa impresa fu sufficiente a mettere in moto il Mercato comune europeo. Attualmente, la Comunità è in crisi perché non ha saputo andare oltre la fase dell'unione doganale. L'integrazione europea ha marciato a gonfie vele sino a che si è trattato di abbattere delle barriere doganali fra i paesi membri. Ma per avanzare ulteriormente occorre conferire alla Comunità una capacità effettiva di governo dell'economia europea e di azione nella politica internazionale.

La Comunità attuale non può più essere considerata una semplice unione doganale. Nel 1979, con l'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale, è iniziata una nuova fase del processo di unificazione europea. Da allora, oltre ai governi, anche il popolo europeo, per mezzo dei suoi legittimi rappresentanti, può diventare un attore della politica comunitaria e contribuire con la sua volontà al rafforzamento dell'Unione. E questo è in effetti ciò che è avvenuto all'interno del Parlamento europeo, che il 6 luglio 1982 ha approvato, su iniziativa di un gruppo di deputati federalisti guidati da Altiero Spinelli, un primo progetto di riforma dei Trattati con le seguenti caratteristiche fondamentali: 1. trasformazione dell'attuale Commissione in un vero e proprio governo, responsabile di fronte al Parlamento; 2. estensione delle competenze della Comunità al settore monetario e aumento dei suoi poteri di bilancio; 3. « passaggio progressivo delle azioni nazionali di cooperazione con i paesi del Terzo mondo a una vigorosa politica comune di sviluppo volta a promuovere un ordine economico mondiale più giusto »; 4. « formazione progressiva di

una politica comune europea in materia di relazioni internazionali e di sicurezza ». Questo progetto, nelle intenzioni del Parlamento, dovrebbe essere pronto nella sua stesura definitiva entro la fine del 1983, per essere poi sottoposto al giudizio degli elettori nel corso della prossima elezione europea del 1984. Naturalmente, per entrare in vigore, dovrà poi essere ratificato dagli Stati membri. E questa, come il precedente della CED insegna, è la fase più difficile della rivoluzionaria impresa costituente del Parlamento europeo.

In questo clima di rilancio del dibattito sull'avvenire dell'Europa, anche i governi hanno predisposto un progetto per il rafforzamento della Comunità. Il Piano Genscher-Colombo prende atto della crisi in cui versa la Comunità e propone di estendere le sue competenze dal terreno economico a quello della politica estera e della difesa. Inoltre, per quanto riguarda lo sviluppo delle istituzioni già esistenti, si auspica il passaggio alla seconda fase dello SME, cioè la creazione di una Banca europea di emissione, di un Fondo europeo di riserve e l'utilizzazione dello Scudo come moneta per i pagamenti internazionali.

In conclusione, non si può ragionevolmente sostenere che la Comunità sia una semplice confederazione di Stati. Nella storia non è mai esistita una confederazione con un Parlamento comune eletto a suffragio universale. L'attuale Comunità è uno Stato federale, con poteri e capacità esecutive debolissimi. Ma se il progetto del Parlamento europeo ed il Piano Genscher-Colombo — in larga misura complementari perché è impensabile una estensione delle competenze dell'Unione senza un rafforzamento delle sue capacità di governo — verranno realizzati, la capacità di azione della Comunità sarà finalmente adeguata alle attuali sfide della politica internazionale. Non solo essa sarà messa in grado di predisporre efficaci piani di rilancio dell'economia europea, ma con una moneta europea più forte del dollaro sui mercati finanziari internazionali (non solo le riserve in oro dell'Europa sono maggiori di quelle degli USA, ma anche la quota del commercio estero europeo è molto più rilevante di quella statunitense), la capacità per l'Europa di agire sulla scena internazionale sarà enormemente accresciuta. Ecco perché anche se il problema di una difesa comune europea non troverà subito una soluzione, sembra legittimo affermare che nel prossimo futuro la Comunità europea potrà portare un contributo decisivo al superamento della divisione del mondo in blocchi contrapposti e alla costruzione di un nuovo ordine internazionale di giustizia e di pace.

L'identità politica dell'Africa.

Se la ricerca dell'identità politica dell'Europa pone problemi, difficoltà ancora maggiori presenta l'identificazione di una identità politica per l'Africa. È noto come si sia cominciato a parlare di panafricanismo già verso la fine del secolo scorso. Ma l'idea vaga di una comunità di destino di tutti i popoli del Continente nero assunse una precisa connotazione politica solo nella fase delle lotte di emancipazione nazionale. Nel momento in cui ci si pose sul fronte della indipendenza e della libertà, non divenne più possibile ignorare la questione dei rapporti fra gli stessi Stati africani e del loro ruolo nel mondo. Fu allora evidente che solo unita l'Africa avrebbe potuto occupare, per la ricchezza del suo potenziale di risorse naturali ed umane, una posizione di rilievo nel mondo, a fianco delle altre potenze continentali, come l'URSS e gli USA.

La storia del processo che condusse alle prime forme di unità africana è forse ancora più ricca e complessa di quella che riguarda l'Europa. Ma ciò che più importa qui sottolineare sono le contingenti motivazioni politiche che spinsero i primi 30 Stati indipendenti dell'Africa a fondare ad Addis Abeba nel 1963 l'Organizzazione per l'Unità Africana (OUA). Ad Addis Abeba si scontrarono una corrente federalista, che puntava alla costituzione di un vero governo panafricano, con poteri effettivi di politica estera, di difesa e di controllo dell'economia, ed una corrente confederalista, che si accontentava di forme molto più modeste di unione, tali in ogni caso da salvaguardare la sovranità assoluta degli Stati partecipanti. Vinse la corrente confederalista. L'OUA consiste infatti nella istituzionalizzazione di conferenze al vertice coordinate da un segretariato permanente. Le ragioni di questa scelta si possono comprendere. Nell'esaminare il dibattito e le motivazioni politiche che portarono alla fondazione dell'OUA, lo storico Ki-Zerbo afferma ad un certo punto che « il concetto di unità africana venne precisato nel senso che non si trattava di una unità a qualunque prezzo e per chiunque, ma piuttosto di un raggruppamento antimperialista, per la pace mondiale, in vista della liberazione e del progresso politico ed economico dell'Africa sotto una guida politica sola » (1). In sostanza, l'OUA sotto l'aspetto simbolico ha certamente rappresentato per gli africani l'incarnazione degli ideali

dell'unità africana, ma sotto l'aspetto operativo ed istituzionale è servita ad organizzare più modestamente un minimo di unità negativa contro gli ultimi residui del colonialismo europeo e mondiale. E poiché nella situazione internazionale del secondo dopoguerra il colonialismo poteva considerarsi storicamente battuto ed in ritirata su tutti i fronti, una semplice coalizione degli Stati africani era sufficiente a garantire il raggiungimento dell'obiettivo.

Oggi, a venti anni di distanza, le motivazioni che hanno costretto le ragioni ed il cemento unificatore dell'OUA sono venute a mancare in gran parte. La lotta contro l'ultimo vergognoso baluardo del razzismo riguarda ormai gli « Stati della linea del fronte », non l'OUA nel suo complesso. Inoltre, nel momento in cui si è dovuto affrontare un problema solamente africano — e risolvibile dagli africani — come quello dello status giuridico del popolo sahraoui, l'OUA si è spaccata in due « partiti » contrapposti, come è prima o poi inevitabile se l'unione si fonda solo sulla momentanea convergenza delle ragioni di Stato e non su motivazioni più profonde e patti più vincolanti. In un mondo che scivola sempre più velocemente verso il disordine e l'anarchia internazionale, la disgregazione delle prime forme di unità africana può pericolosamente incoraggiare l'arrembaggio dei paesi più prepotenti e spregiudicati alle ricchezze di un'Africa divisa e indebolita.

Per queste ragioni, è forse venuto il momento che tutte le forze sinceramente progressiste ricomincino a riflettere sulla natura e sul futuro dell'unità africana. E poiché i federalisti europei si considerano parte integrante di queste forze — anche se il loro terreno di lotta contingente è il continente europeo — chiedo scusa agli amici africani se mi permetto di proporre loro qualche riflessione sull'avvenire dell'unità africana. Forse queste proposte sembreranno avventate, ma non si pensa il futuro senza correre il rischio di commettere errori.

La crisi dell'OUA, al di là del problema occasionale dello status giuridico del popolo sahraoui, è un segno importante di svolta nella storia dell'unità africana. L'*unità negativa*, l'unità contro le forze internazionali dell'imperialismo, non è più una ragione di vita sufficiente. Occorre progettare e realizzare una *unità positiva*, una unità per un obiettivo interno che, nella misura in cui viene realizzato, faccia convergere progressivamente intorno alle istituzioni comuni africane il consenso delle forze politiche progressiste e delle masse popolari. Questo obiettivo, non credo ci siano molti dubbi in proposito, è lo sviluppo economico-sociale dell'Africa. A questo proposito, bisogna riconoscere che l'OUA si è già incamminata con preveggenza in questa direzione. Un osservatore esterno non può non restare stupito di fronte alla chiarezza e alla compe-

(1) JOSEPH KI-ZERBO, *Histoire de l'Afrique noire. D'hier à demain*, Hatier, Paris, 1972; Ch. XIII, III; trad. it. *Storia dell'Africa nera*, Einaudi, Torino, 1977, p. 833.

tenza con cui sono formulate le strategie di sviluppo per l'Africa nel *Piano d'Azione di Lagos* (2). Queste sono certamente le politiche che, se realizzate, consentiranno un futuro di dignità e di benessere alle giovani generazioni dell'Africa indipendente. Tuttavia, l'osservatore esterno non può trattenersi dal denunciare la propria delusione nel constatare: a) che l'obiettivo principale del piano, cioè la creazione di una Comunità economica africana, non viene proposto per l'immediato, ma al termine di un lungo e difficile processo di integrazione. I capi di Stato e di Governo riaffermano infatti nell'*Atto finale* il loro impegno « di creare prima dell'anno 2000, sulla base di un Trattato da stipulare, una Comunità economica africana al fine di assicurare l'integrazione economica, culturale e sociale del nostro continente »; b) che la costituzione di questa Comunità economica non prevede alcuna moneta comune, ma tutt'al più « l'armonizzazione delle politiche finanziarie e monetarie ». Orbene, a me sembra che questa procedura vada contro l'insegnamento della storia e sia tale da non consentire di realizzare nemmeno gli obiettivi secondari del *Piano d'Azione di Lagos*. L'esperienza del Mercato comune europeo è eloquente. Quando nel 1957 vennero sottoscritti i Trattati di Roma non si ebbe il coraggio di affrontare il problema di una moneta comune. Ciò nonostante il Mercato comune poté funzionare, e con molto successo in una prima fase, perché di fatto la moneta europea era costituita dal dollaro. Ma quando verso la fine degli anni '60 cominciarono le fluttuazioni delle monete, rese poi permanenti dalla fine della convertibilità del dollaro nel 1971, il Mercato comune entrò in una crisi gravissima, perché non è ovviamente concepibile un mercato se i prezzi delle materie prime e delle merci mutano in modo assolutamente caotico di giorno in giorno sulle differenti piazze. Per questo si sta rafforzando sempre più in Europa l'opinione che la moneta europea è indispensabile per salvare l'unità del mercato europeo.

Per l'Africa una moneta unica è ancora più indispensabile. In Europa si trattava di integrare un mercato e una capacità produttiva che in larga misura esistevano di già. Ma nel continente africano bisogna sviluppare un potenziale produttivo agricolo ed industriale che attualmente esiste solo allo stato latente. Senza una oculata politica del credito e senza una pianificazione continentale degli investimenti produttivi lo sviluppo economico dell'Africa è impossibile. Rinunciare alla moneta africana significa

(2) Organisation de l'Unité Africaine, *Plan d'Action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique 1980-2000*, Genève, 1981.

accettare la subordinazione dello sviluppo africano alle forze della finanza internazionale. Un valente economista africano, Tchundjang Pouemi, ha scritto un libro (3), dal significativo sottotitolo *La répression monétaire de l'Afrique*, in cui dimostra con argomentazioni molto convincenti come l'attuale dipendenza monetaria dell'Africa sia un ostacolo di primaria importanza al suo sviluppo economico. È necessario mettere nelle mani di un potere africano indipendente il controllo della politica monetaria africana. E questo risultato è impossibile senza un rafforzamento istituzionale dell'unità africana. Le scappatoie nazionali sono una mera illusione. Nessuno Stato africano è in grado di difendere la parità di una propria moneta sul mercato finanziario internazionale. La soluzione nazionale conduce inevitabilmente all'inflazione galoppante e ad una ancor più accentuata dipendenza economico-monetaria dall'estero. Non vi sono alternative all'unità africana. Venti anni fa, Kwame Nkrumah scriveva: « In Africa abbiamo innumerevoli risorse agricole, minerarie ed idriche. Queste ricchezze pressoché favolose possono essere pienamente sfruttate e utilizzate nell'interesse dell'Africa e del popolo africano, solamente se verranno gestite dal Governo dell'Unione degli Stati africani. Questo governo dovrà gestire una moneta comune, una zona monetaria e una banca centrale di emissione. I vantaggi di questi accordi finanziari e monetari saranno inestimabili, poiché le transazioni monetarie fra i nostri numerosi Stati saranno facilitate e si accelererà certamente lo sviluppo dell'attività finanziaria. Una banca centrale di emissione è una necessità ineliminabile al fine di riorientare l'economia africana e sottrarla al controllo straniero » (4). Forse è venuto il momento di passare dalle parole ai fatti. Chi vuole lo sviluppo dell'Africa deve volere anche la sua unità monetaria e politica.

Il futuro della cooperazione economica euro-africana.

Una volta chiarita la natura e le potenzialità dell'interlocutore europeo e di quello africano, diventa molto più semplice formulare un giudizio sul *Memorandum* (5) preparato dalla Com-

(3) JOSEPH TCHUNDJANG POUEMI, *Monnaie, Servitude et Liberté. La répression monétaire de l'Afrique*, Edition J.A. (Editions Conseil), Saint-Armand-Montrond (Cher), 1981.

(4) KWAME NKUMAH, *Africa must unite*, Heinemann, London, 1963, p. 220. Trad. it. in GUIDO MONTANI, *Il Terzo mondo e l'Unità europea*, Guida, Napoli, 1979, pp. 131-2.

(5) Commissione delle Comunità europee, *Memorandum sulla politica comunitaria di sviluppo*, Com (82) 640 def, Bruxelles, 7 ottobre 1981.

missione delle Comunità europee in occasione del rinnovo della Convenzione di Lomé. Se consideriamo l'Europa e l'Africa come entità statiche, così come appaiono oggi sulla scena internazionale, non vi è dubbio che le prudenti proposte della Commissione si debbano considerare soddisfacenti. Ma se teniamo presenti le possibilità di rafforzamento istituzionale dell'unità europea e di quella africana, possiamo avanzare qualche osservazione di rilievo.

1. In primo luogo, nell'attuale Convenzione di Lomé i due interlocutori non sono ancora posti sul medesimo piano. È vero che sono state create, a differenza di altri accordi di cooperazione, delle istituzioni comuni euro-africane — fra cui è molto importante l'Assemblea consultiva parlamentare — per decidere le linee fondamentali e gestire la politica di cooperazione. Ma al di là del problema giuridico, ne esiste uno sostanziale. Le istituzioni comuni possono svolgere correttamente la funzione di definire le linee della cooperazione euro-africana a patto che un piano africano di sviluppo esista ed esista una volontà africana di realizzarlo. Ma sotto questo aspetto la cooperazione euro-africana è zoppa e l'Europa gioca una parte di gran lunga predominante perché, come si è appena detto, una Comunità economica africana non esiste ancora. In verità, la Convenzione di Lomé dovrebbe rappresentare uno degli strumenti fondamentali della realizzazione del *Piano di Azione di Lagos*. È evidente che la cooperazione euro-africana non deve entrare in contraddizione con le grandi priorità di sviluppo definite dagli stessi africani. Ma qui si manifesta tangibilmente a quali conseguenze nefaste conduca la mancanza di un governo unitario dell'economia africana. In sua vece, gli interlocutori dell'Europa diventano i singoli Stati africani. Nel *Memo-randum* si dice esplicitamente che « saranno i governi dei paesi beneficiari dell'aiuto della Comunità a determinare sovranamente le loro priorità, a definire l'impiego delle proprie risorse e dei mezzi che la Comunità mette contrattualmente a loro disposizione » (6). Le conseguenze di questo rapporto bilaterale fra Comunità e singoli paesi africani — che si traduce operativamente nelle procedure applicate dal Fondo europeo di sviluppo — conducono ad un rovesciamento dell'ordine di priorità fissato dal *Piano d'Azione di Lagos*. È chiaro che una somma di progetti nazionali non produrrà mai alcun progetto africano coerente e che di fronte ad una serie di proposte alternative l'opinione della Comunità finirà col risultare decisiva, così che la pianificazione dello sviluppo afri-

cano finisce con l'essere fatta dall'Europa. Naturalmente non si può porre un rimedio a questo « rapporto ineguale » sino a che non si metteranno in funzione delle reali strutture di governo dell'economia africana. Una politica già praticabile a breve scadenza — ma certamente non sostitutiva dell'unità africana — potrebbe consistere nel favorire la partecipazione, come interlocutori dell'Europa nella formulazione ed esecuzione dei piani di sviluppo, di entità regionali, come la CEDEAO, il cui rafforzamento viene indicato nel *Piano d'Azione di Lagos* come un obiettivo intermedio nella strategia per la creazione della Comunità economica africana.

2. La seconda importante questione riguarda i rapporti monetari. Nella Convenzione di Lomé essi sono affrontati in via indiretta: al posto di garantire la stabilità monetaria, e dunque dei *terms of trade*, si è preferito cercare di mantenere stabili i guadagni dei produttori. Si è così creato prima lo Stabex, poi il Sysmin e ora si pone l'esigenza di una loro estensione e di un loro rafforzamento. Questi meccanismi risulterebbero utili e necessari anche in assenza di problemi di cambio. Ma dovrebbe risultare chiaro che essi potrebbero svolgere con maggiore efficacia la loro funzione di garantire un livello minimo di reddito ai produttori nel caso in cui venisse eliminata ogni componente puramente monetaria delle variazioni di prezzo. Una cooperazione monetaria efficace diventa inoltre quanto mai urgente in una situazione in cui la fluttuazione ha già creato vistosi sconvolgimenti nell'economia mondiale. Il passaggio alla seconda tappa dello SME con l'emissione dello Scudo come moneta internazionale comporterà in ogni caso una revisione degli attuali accordi fra monete europee e monete africane. Si dovrebbe allora cogliere l'occasione per mettere i rapporti monetari euro-africani al riparo da ogni possibile critica di « neocolonialismo ». La soluzione più ovvia dovrebbe consistere nella creazione di uno SMEA (Sistema monetario euro-africano) in cui siano previste e rese operanti delle procedure per mantenere stabili i rapporti fra moneta europea e moneta africana (o, in una fase transitoria, di un sistema monetario africano). In questo modo si risolverebbero una quantità di problemi: non solo quello della stabilità dei prezzi, dei *terms of trade* e degli introiti, ma anche quello, più importante, del ruolo autonomo e indipendente dell'Africa e dell'Europa nel mondo.

3. Infine, va affrontata con coraggio e senza ipocrisie la questione degli aiuti comunitari all'Africa. A questo proposito occorre subito dire che le proposte della Commissione delle Comunità europee sono assolutamente inadeguate. Infatti la Commissione

(6) Ibidem, p. 20.

« propone che la Comunità si prefigga di destinare all'aiuto comunitario per lo sviluppo l'1 per mille (attualmente è lo 0,5 per mille) del PNL della Comunità, obiettivo da realizzare gradualmente nel corso dei prossimi dieci anni. A tale orizzonte, la parte dell'aiuto comunitario nello sforzo complessivo d'aiuto degli Stati membri passerebbe dal 10% (livello del 1980) al 14% qualora gli Stati membri raggiungessero collettivamente l'obiettivo dello 0,7% (attualmente è lo 0,5% del PNL) » (7).

Vediamo ora di commisurare questo obiettivo, giudicato dalla Commissione « ambizioso ma non utopistico », alle reali esigenze di sviluppo dell'Africa. La situazione socio-economica dell'Africa è già sufficientemente nota, ma conviene citare qualche dato statistico oggettivo. La stessa Commissione riconosce che « nell'ultimo decennio i paesi poveri dell'Africa hanno registrato una diminuzione del reddito pro-capite dello 0,4% l'anno ». Questo basta, mi sembra, per capire che la quantità di aiuti promessa per il prossimo decennio — anche nell'ipotesi che gli aiuti nazionali non diminuiscano — non modificherà per nulla la situazione. Questo giudizio sommario viene confermato da un rapporto, più analitico, della Banca mondiale. « Dall'analisi contenuta nel Rapporto si deduce che se l'aiuto raddoppiasse in valore reale entro la fine degli anni '80... l'Africa potrebbe sperimentare un tasso di crescita per abitante di circa il 2,5% annuo in media per il resto del decennio. Per converso, se la situazione attuale non si modifica, il tasso globale di crescita per abitante sarà nullo o negativo e certi paesi correranno persino il rischio di cadute particolarmente brutali dei loro tassi di crescita » (8).

Queste previsioni sono già per conto loro abbastanza impressionanti, ma va purtroppo aggiunto che persino una crescita modesta del 2,5% nel prossimo decennio non è sufficiente per far colmare all'Africa il divario che la separa dai paesi più ricchi. Bisogna avere il coraggio di affrontare la realtà. L'economista W. Leontief ha calcolato (9) che se vogliamo ridurre del 50% nel 2000 il divario fra il reddito dei paesi sviluppati e quello dei paesi sottosviluppati, è necessario che la quantità di aiuti dei primi ai secondi passi al 3,1% del loro PNL (in questa prospettiva, il 75% delle importazioni delle regioni povere potrebbe essere finanziata con crediti a lunghissima scadenza).

(7) Ibidem, p. 42.

(8) Banque mondiale, *Le développement accéléré en Afrique au sud du Sahara. Programme indicatif d'action*, Washington, 1981, pp. 8-9.

(9) W. LEONTIEF, *The World Economy of the Year 2000*, Scientific American, September 1980.

Se questi calcoli sono corretti — e l'autorità da cui provengono lascia supporre che lo siano — allora non si possono più nascondere le responsabilità dell'Europa per il mancato sviluppo dell'Africa. Occorre lanciare nella Comunità un grande dibattito per suscitare la solidarietà con i popoli del Terzo mondo e per tradurre questi sentimenti — che in larga parte già si manifestano nel popolo europeo — in efficaci piani d'azione. Il Parlamento europeo è già sulla buona via. Le proposte di riforma istituzionale approvate il 6 luglio 1982 prevedono il progressivo trasferimento alla Comunità delle politiche nazionali di aiuti. Questa riforma certamente potenzierà la capacità complessiva dell'Europa nel settore della cooperazione per lo sviluppo, ma non basta. La dimensione quantitativa del problema non deve essere sottovalutata. Anche a questo proposito, segni incoraggianti non mancano. Molti deputati europei hanno lanciato la parola d'ordine di « un piano Marshall europeo per l'Africa ». Sussiste tuttavia il pericolo che le forze favorevoli alla battaglia per una maggiore giustizia internazionale non riescano a concentrare i loro sforzi in una strategia efficace. Per questo, risulterà probabilmente decisiva la creazione dell'unione monetaria europea, perché solo un accresciuto potere dell'Europa nell'economia mondiale potrà consentirle di affrontare, con strumenti adeguati, il finanziamento di un piano di solidarietà per il Terzo mondo.

5. La cooperazione euro-africana e la democrazia internazionale.

Si potrebbe obiettare alle proposte appena fatte che esse privilegiano eccessivamente gli aspetti economici della cooperazione e lasciano in ombra altri non meno importanti settori, come quello della sicurezza. La questione è decisiva, perché in un mondo in cui la guerra, o la minaccia di guerra, diventano sempre più gli aspetti dominanti della politica internazionale, non sembra che resti un margine molto ampio per il dialogo Nord-Sud.

La risposta non è semplice, ma non bisogna prima di tutto commettere l'errore di sopravvalutare l'importanza dei fattori militari nella politica internazionale. Le due superpotenze, mentre continuano ad ammassare armamenti, perdono prestigio e capacità di leadership di fronte ad un mondo che reclama pace, solidarietà e libertà. La politica concerne l'azione umana nella sua totalità e, nel mondo attuale, l'emancipazione dal bisogno per gran parte dell'umanità significa la conquista della dignità umana e della libertà, senza contare che anche i rapporti economici fanno parte della politica della sicurezza (si pensi all'approvvigionamento di materie prime importanti). La cooperazione euro-afri-

cana su basi rinnovate darebbe un contributo decisivo al rovesciamento dell'attuale tendenza verso l'anarchia internazionale. La realizzazione dello SMEA muterebbe radicalmente gli attuali equilibri mondiali di potere. L'area del mondo interessata alla cooperazione monetaria euro-africana rappresenta grosso modo il 35% del commercio mondiale (se includiamo anche i paesi arabi, le cui esportazioni si dirigono prevalentemente verso l'Europa). Sarebbero dunque poste, con lo SMEA, le basi per una salutare riforma del sistema monetario internazionale. Una moneta mondiale, gestita da una autorità responsabile democraticamente verso tutti i paesi della comunità internazionale, è ormai indispensabile per consentire un corretto funzionamento dell'economia mondiale. Ma è impossibile fare sostanziali progressi in questa direzione senza prima creare grandi aree continentali di stabilità monetaria, liberando il dollaro dalla sua attuale funzione di moneta-egemone, che non è più in grado di svolgere. Il multipolarismo monetario è la prima concretizzazione del multipolarismo politico.

Ma non si tratta solo di questo. Le speranze di mutamento e di progresso, che oggi vengono suscitate ad ogni solenne apertura di qualche conferenza internazionale dedicata al dialogo Nord-Sud per poi venire sistematicamente deluse alla sua chiusura, troverebbero nella cooperazione euro-africana un solido punto di riferimento per estendere al mondo intero la realizzazione dei primi principi di giustizia internazionale già alla base dei rapporti fra i due continenti. È questo fattore politico-culturale che è decisivo introdurre in un mondo ormai senza speranze e che viene continuamente ignorato dai cosiddetti realisti, che escludono dal mondo degli uomini proprio ciò che più li rende tali: l'aspirazione ad un futuro migliore e la volontà di modificare la loro condizione presente. La nostra è un'epoca rivoluzionaria. Una fase della storia mondiale si è chiusa con la fine della seconda guerra mondiale e la lotta vittoriosa dei movimenti anticolonialisti. Oggi siamo di fronte al compito grandioso di costruire il mondo dell'interdipendenza pacifica di tutti i popoli liberi ed eguali. Ma per costruirlo occorre avere il coraggio di abbandonare i miti del passato, anche se sono talmente radicati nella nostra società da sembrare verità eterne. Uno di questi miti è quello della sovranità nazionale, che viene concepita per ogni Stato come esclusiva ed assoluta. La politica internazionale si riduce così allo scontro fra Stati sovrani, ciascuno geloso dei propri privilegi e deciso a far prevalere, anche con la forza delle armi, la difesa dei propri interessi. È evidente che questa concezione della politica estera è in radicale opposizione con ogni idea di cooperazione, di eguaglianza e di giustizia fra i popoli. L'ideologia della sovranità

assoluta trova la sua giustificazione più seria nell'idea che essa sia indispensabile per garantire l'indipendenza di un popolo. Ma questo non è vero. Secondo i federalisti è necessario cominciare a denunciare « la convinzione errata secondo la quale l'indipendenza delle nazioni coinciderebbe con l'eguaglianza fra le nazioni. L'indipendenza nazionale è una fase necessaria dello sviluppo storico, e realizza lo scopo di affidare gli Stati ai popoli; ma una volta acquisita essa riflette, e non corregge, la disegualianza fra le nazioni che può essere superata solo affidando alla democrazia anche i rapporti fra le nazioni. Bisogna dunque tener presente che la disegualianza fra le nazioni è molto più grande, e più inumana, della disegualianza fra le classi che ancora persistono nell'ambito delle nazioni più industrializzate » (10).

Il consolidamento dell'unità europea, le prime forme di unità africana e un'efficace cooperazione euro-africana costituirebbe per il mondo intero l'affermazione più evidente che la democrazia internazionale non è un'utopia. Non bisogna nascondersi che questo obiettivo non è facile e forti saranno le resistenze di tutte le forze che traggono la loro ragione di vita dalla conservazione dello status quo (lobbies economico-finanziarie, imprese multinazionali, corporazioni, ecc.). Ma l'esperienza dell'unificazione europea dimostra che risultati consistenti possono essere conseguiti ancor prima che il processo giunga al suo compimento. Senza l'avvio dell'esperienza comunitaria la fase della decolonizzazione avrebbe trovato molte più resistenze in Europa e, in ogni caso, senza un polo europeo autonomo il dialogo Nord-Sud avrebbe marciato al passo imposto dal governo russo-americano (oggi, pertanto, non avremmo nemmeno la Convenzione di Lomé). Analoghe considerazioni devono essere fatte per la sconfitta dei regimi fascisti e l'avanzata della democrazia nei paesi rivieraschi del Mediterraneo. Anche in questo caso il polo comunitario ha esercitato una benefica influenza. Per queste ragioni non bisogna rinviare ulteriormente la ripresa della lotta per l'unità africana. Essa avrà come risultato immediato e certo di cominciare a formare una classe politica capace di guardare al di là dei particolarismi nazionali e di elaborare progetti che si propongono come bene supremo la prosperità di tutti gli africani e la loro partecipazione, su un piede di parità, alla società mondiale. Battersi per l'unità africana significa costruire le istituzioni che renderanno effettiva l'indipen-

(10) MARIO ALBERTINI, Rapporto al X Congresso dell'Unione europea dei federalisti, Strasburgo, 14-16 marzo 1980. Pubblicato su *Il Federalista*, n. 3, 1980, col titolo « Politica e cultura nella prospettiva del federalismo ».

denza, oggi solo nominale, dell'Africa e le consentiranno di partecipare alla pari con le altre potenze continentali alle grandi decisioni della politica internazionale.

Certo un giorno si porrà esplicitamente anche il problema della sicurezza. L'Europa è oggi angosciata dalla possibilità che una guerra nucleare provocata dalle due superpotenze si scateni proprio sul suo territorio e l'Africa non può più ignorare che una somma, ancora superiore alle risorse impiegate nei piani di sviluppo, viene spesa dai suoi governi per l'acquisto di armi. La guerra è nemica dello sviluppo e della democrazia, perché dove domina la ragion militare prima o poi il potere civile soccombe di fronte alla dittatura delle armi. Chi vuole l'emancipazione dei popoli non può dunque ignorare i problemi della sicurezza.

Oggi non è ancora possibile prevedere se matureranno le condizioni per un sistema collettivo di sicurezza euro-africano. Ma si può certamente prevedere sin da ora che il bisogno di pace dell'Europa e le esigenze di sicurezza dell'Africa (così come di ogni altro paese non-allineato) impongono la messa in atto di una strategia per il rafforzamento dei poteri di governo dell'ONU, sottraendolo al controllo quasi esclusivo delle due superpotenze. Una volta iniziato il cammino per la realizzazione della democrazia internazionale non dobbiamo temere di compierlo sino in fondo. L'eguaglianza fra tutti i popoli della Terra e la pace universale saranno impossibili sino a che non esisterà un governo mondiale democratico capace di far rispettare il diritto internazionale. Solo allora potrà dirsi conclusa la lotta contro l'imperialismo e la politica di potenza che i popoli africani hanno saputo iniziare nell'epoca gloriosa dell'emancipazione coloniale.

La formazione del sistema partitico europeo e l'evoluzione istituzionale della Comunità

LUCIO LEVI

La formazione dell'embrione di un sistema partitico europeo alla vigilia dell'elezione europea rappresenta una conferma significativa del grado di sviluppo raggiunto dal processo di unificazione europea. È infatti la prima volta nella storia che partiti appartenenti a Stati diversi hanno partecipato alla stessa competizione elettorale per far eleggere i propri candidati in seno a un Parlamento sovranazionale. Si tratta dunque di una tappa importante sulla via del consolidamento dell'unione tra gli Stati della Comunità europea e della trasformazione di quest'ultima da confederazione in federazione.

I gruppi parlamentari europei.

La debolezza costituzionale delle istituzioni comunitarie, in altri termini la mancanza di reali poteri di decisione indipendenti dagli Stati, non ha rappresentato finora un incentivo sufficiente per le forze politiche a impegnarsi e a mobilitarsi sul piano europeo. Ciò ha impedito che i partiti indirizzassero una parte significativa della loro attività al Parlamento europeo. La lotta per il controllo dei governi nazionali continua a costituire il principale interesse dei partiti.

Tuttavia, malgrado il ruolo marginale del Parlamento nel processo decisionale della Comunità, i gruppi politici del Parlamento europeo hanno sviluppato una loro identità fondata su vincoli di affiliazione di carattere ideologico e non nazionale. Questa forma di aggregazione politica si concretizza in schieramenti di voto, che

normalmente dividono le delegazioni nazionali secondo linee di carattere ideologico e superano le divisioni partitiche nazionali. In seno al Parlamento europeo tendono cioè a prevalere schieramenti politici fondati su punti di vista sovranazionali e atteggiamenti che esprimono interessi europei. È il segno che la Comunità è qualcosa di più di una semplice somma di Stati.

Ciò che distingue l'organizzazione politica del Parlamento europeo fin dalla sua costituzione, nel 1952, dalla maggior parte delle assemblee internazionali, nelle quali le delegazioni nazionali si comportano come rappresentanze degli interessi dei rispettivi Stati, è dunque la formazione di gruppi politici sovranazionali. I trattati di Parigi e di Roma non ne prevedono la costituzione. Anzi, il trattato istitutivo della CECA definisce i membri dell'Assemblea come « rappresentanti dei popoli degli Stati ». Tuttavia i gruppi si formarono spontaneamente quando si dovette eleggere il primo Presidente dell'Assemblea comune della CECA, il socialista Spaak, al quale si contrappose in quella occasione il democristiano Von Brentano, e furono poi ufficialmente riconosciuti dal regolamento dell'Assemblea nel giugno del 1953 (1).

Questo nuovo modo di organizzarsi dei gruppi politici, che avvicina il Parlamento europeo ai parlamenti degli Stati piuttosto che alle assemblee delle organizzazioni internazionali tradizionali, deve essere attribuito alle potenzialità federali presenti nella struttura e nella dinamica della Comunità europea. Mi riferisco particolarmente alla prospettiva dell'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo e della trasformazione della Comunità in una federazione, che era affermata esplicitamente nei documenti costitutivi della CECA. Questa prospettiva influi sui deputati europei e li spinse ad agire secondo modelli di comportamento più simili a quelli della politica interna che a quelli della politica internazionale.

Naturalmente, la disciplina che vige in seno ai gruppi politici del Parlamento europeo è molto più debole di quella dei Parlamenti nazionali. Ai deputati europei è riconosciuto il diritto di non osservare le decisioni di voto dei gruppi. Si tratta di una garanzia offerta alle delegazioni nazionali, le quali possono in questo modo sottrarsi alla disciplina europea di gruppo.

(1) J. FITZMAURICE, *The Party Groups in the European Parliament*, Saxon House - Lexington Books, Westmead (Farnborough) - Lexington (Massachusetts), 1975, p. 19 e segg.

Gli schieramenti politici nel Parlamento europeo e la lotta per la riforma delle istituzioni.

Tuttavia l'indipendenza politica dei parlamentari europei può tradursi, soprattutto dopo l'investitura popolare che hanno ricevuto con l'elezione diretta, in una capacità di iniziativa autonoma, libera dai condizionamenti delle forze politiche tradizionali, ancora legate alle realtà nazionali (2).

È questo il terreno sul quale si potrà sviluppare una classe politica europea con una propria base di potere e di legittimazione indipendente dalle classi politiche nazionali. Come ha osservato Robert Jackson, per quanto « minimalista » sia la loro filosofia, i parlamentari europei « saranno spinti su un'altra via dalla logica della posizione nella quale si troveranno: essi saranno in grado di svolgere correttamente il loro lavoro solo operando per far funzionare in modo più efficace la Comunità » (3). Questa tendenza, che si è consolidata dopo l'elezione europea, ha preso corpo nella formazione di ampie maggioranze politiche, molto vicine all'unanimità, ogniqualevolta il Parlamento europeo si è trovato a deliberare su una questione che comportava un rafforzamento del proprio ruolo: dal rigetto del bilancio nel dicembre 1979, alla rivendicazione del potere di investitura della Commissione, nell'aprile del 1980, fino alle iniziative di carattere costituente del luglio 1981 e del luglio 1982, relative all'istituzione di una Commissione istituzionale permanente, incaricata di formulare proposte sulla riforma dei trattati comunitari, e ai primi orientamenti di questa riforma.

Queste maggioranze fanno emergere un conflitto diverso da quello che si manifesta in tutti i Parlamenti tra uno schieramento di sinistra e uno schieramento di destra. Certo, schieramenti di questo genere si formano continuamente in seno al Parlamento europeo, ma hanno carattere fluido e danno origine ad aggregazioni di forze sempre diverse a seconda dei problemi affrontati. La mancanza di un governo europeo, investito e controllato dal

(2) Questa prospettiva è stata messa in evidenza da A. SPINELLI, *La mia battaglia per un'Europa diversa*, Lacaita, Manduria, 1979, p. 192.

(3) R. JACKSON e J. FITZMAURICE, *The European Parliament. A Guide to Direct Elections*, Penguin Books, Harmondsworth, Middlesex, 1979, p. 143. Cfr. anche M. CORTA, *Classe politica e integrazione europea. Gli effetti delle elezioni dirette del Parlamento comunitario*, « Rivista italiana di scienza politica », X, 1980, n. 2.

Parlamento, rende infatti inutile la formazione di maggioranze stabili (4).

Ma nella politica europea assume un rilievo particolare il conflitto che oppone una maggioranza di forze innovatrici contro una minoranza di immobilisti, che ha per oggetto l'affermazione del ruolo del Parlamento europeo rispetto alle altre istituzioni comunitarie (soprattutto il Consiglio dei ministri e il Consiglio europeo) e ai governi nazionali (5). E va sottolineato che la divisione tra innovatori e immobilisti non coincide con la tradizionale divisione tra sinistra e destra, perché attraversa tutti i gruppi politici del Parlamento europeo. Infatti, una parte rilevante delle forze di sinistra, come i comunisti francesi e la maggioranza dei laburisti britannici, è schierata sul terreno della conservazione nazionale a fianco di forze di destra, come il partito gollista, mentre una parte consistente delle formazioni politiche di destra e di centro, come i democristiani e i liberali, si trova allineata con forze di sinistra, come i comunisti e i socialisti italiani, su posizioni favorevoli al rafforzamento delle competenze e alla riforma democratica della Comunità.

La formazione del « Club del coccodrillo », che si è costituito il 9 luglio 1979 a Strasburgo e riunisce deputati europei appartenenti ai principali gruppi politici è una prova dell'esistenza di questo schieramento, prova che è confermata dai successi che hanno ottenuto le sue iniziative. Il suo scopo è di far assumere al Parlamento europeo la responsabilità di « dibattere e votare proposte di riforme istituzionali » da sottoporre « direttamente per la ratifica agli organi costituzionali competenti in ogni Stato-membro » (6). Esso non ha la pretesa di dar vita a un nuovo gruppo politico in seno al Parlamento europeo e quindi non si è proposto l'obiettivo di entrare in concorrenza con gli altri gruppi politici. Si rivolge invece a tutti i membri del Parlamento europeo, indipendentemente dal partito e dallo Stato al quale appartengono,

(4) Cfr. A. PAPISCA, *Partiti e coalizioni nel « nuovo » Parlamento europeo*, « Rivista italiana di scienza politica », X, 1980, n. 2 e Id., *La lotta per gli equilibri istituzionali nel Parlamento europeo*, « Il Mulino », XXIX, 1980, n. 2.

(5) Per la distinzione tra « innovatori » e « immobilisti » cfr. A. SPINELLI, op. cit., p. 191. Si veda anche *Gruppi politici e realtà politica: una prima riflessione*, « Crocodile. Lettera ai membri del Parlamento europeo », II, 1981, n. 4, p. 7.

(6) Dal testo della risoluzione presentata dal « Club del coccodrillo » al Parlamento europeo il 10 febbraio 1981. Cfr. « Crocodile », I, 1980, n. 2, p. 5.

con il proposito di coinvolgerli nella propria iniziativa di carattere costituzionale.

È infatti nella logica delle imprese di carattere costituzionale e costituente ricercare il sostegno di maggioranze molto più ampie di quella del cinquanta per cento più uno, che è sufficiente per gestire il governo di uno Stato, ma non basta per realizzare grandi trasformazioni politiche. E, come aveva giustamente osservato Machiavelli, la costruzione di uno Stato nuovo è l'impresa politica più difficile (« debbasi considerare », aveva scritto nel sesto capitolo del *Principe*, « come non è cosa più difficile a trattare, né più dubia a riuscire, né più pericolosa a maneggiare, che farsi capo a introdurre nuovi ordini »). Infatti questa impresa « ha per nemici tutti quelli che degli ordini vecchi fanno bene, e ha per tepidi difensori tutti quelli che degli ordini nuovi farebbono bene. La quale tepidezza nasce, parte per paura degli avversari, che hanno le leggi dal canto loro, parte dalla incredulità degli uomini, li quali non credono in verità le cose nuove, se non ne veggano nata una ferma esperienza ».

Questo obiettivo consiste nel definire il quadro nel quale si svolge la lotta politica e le regole del gioco, cioè quell'insieme di istituzioni e di principi, che costituiscono la base della convivenza politica, la piattaforma comune tra le forze politiche, sulla quale deve realizzarsi un'ampia convergenza (e, al limite, una completa convergenza) per consentire un buon funzionamento dello Stato democratico. Il fondamento di questa convergenza sta nell'interesse comune alla maggior parte delle forze politiche, siano esse al governo o all'opposizione, ad accettare le strutture e i principi fondamentali dello Stato, perché vi è l'accordo a considerare questi ultimi come una garanzia che assicura tendenzialmente uguali condizioni a tutte le forze politiche che si contendono il potere. Proprio questo accordo rende possibile la formazione di maggioranze molto ampie, rappresentative dell'unità del popolo e delle forze democratiche, con l'opposizione di frange politicamente insignificanti.

La formazione di una grande maggioranza favorevole alla riforma dei trattati è il risultato di una progressiva maturazione del Parlamento europeo. I deputati europei hanno dovuto apprendere dalla lezione dei fatti le ragioni dell'impotenza del Parlamento europeo nella soluzione dei maggiori problemi che si è trovato ad affrontare. La verità che è emersa in modo sempre più chiaro nella vita del Parlamento europeo è che quest'ultimo, anche nei settori nei quali ha qualche potere, come in materia di

bilancio, non è in grado di far prevalere il proprio punto di vista. Deludendo le aspettative che si erano create nell'opinione pubblica al momento dell'elezione diretta, i membri del Parlamento europeo hanno compreso che rischiavano di essere screditati e che il loro stesso potere era minacciato. Si è affermata, di conseguenza, la convinzione, che all'inizio era solo di pochi, che occorresse riformare i trattati. Il Parlamento europeo si è battuto coraggiosamente perché questa prospettiva diventasse reale. Ma il potere è ancora sostanzialmente nelle mani dei governi e dei partiti nazionali, cui il Parlamento europeo è subordinato. Di conseguenza, l'iniziativa del Parlamento europeo potrà svilupparsi fino al suo compimento, cioè fino all'approvazione di un nuovo trattato, che riformi le istituzioni della Comunità e attribuisca ad essa nuovi poteri, solo se sarà sostenuta da un rilevante schieramento di forze politiche nei singoli paesi. E un collegamento tra l'iniziativa del Parlamento europeo e le forze che controllano il potere decisionale è possibile, perché la sovranità nazionale, e in particolare la sovranità monetaria con i vincoli derivanti dalla subordinazione al dollaro, impedisce ai governi di fare le scelte necessarie a governare l'economia e a uscire dalla crisi. Esiste quindi una potenziale convergenza tra l'interesse dei governi a dare una risposta al cumulo crescente di problemi insolubili sul piano nazionale e l'interesse europeo a trovare una risposta a quei problemi con il rilancio della costruzione dell'unità europea e l'attribuzione alla Comunità del governo dell'economia europea.

Il Parlamento europeo si è messo alacremente al lavoro perché questa prospettiva diventasse reale. La scadenza della seconda elezione europea (1984), potrà dimostrarsi decisiva, in quanto permetterà agli elettori di esprimere il loro giudizio sulla riforma della Comunità e quindi di conferire alle nuove istituzioni l'autorità della legittimazione democratica.

La centralità della lotta del Parlamento europeo per l'affermazione del proprio ruolo e per il rafforzamento dei poteri della Comunità mette in luce come il conflitto decisivo per quanto riguarda l'avvenire della Comunità è quello che oppone il Parlamento europeo ai governi nazionali e non quello tradizionale tra sinistra e destra. Non si può certamente affermare che questo tipo di conflitto non possa avere rilevanza sul piano europeo. Si deve però riconoscere che un Parlamento eletto dal popolo, ma privo di poteri legislativi e di controllo nei confronti di un governo, tenderà inevitabilmente a portare in primo piano la lotta di carattere costituzionale per ottenere i poteri e le competenze che hanno

tutti i Parlamenti. È questo un obiettivo che ha la capacità di unire le forze, isolando all'opposizione piccoli gruppi minoritari, il cui potere dipende dall'inerzia delle vecchie istituzioni.

Le confederazioni partitiche europee.

Malgrado lo sviluppo di un'organizzazione sovranazionale, la dimensione nazionale conserva ancora carattere dominante nella vita dei partiti. Di conseguenza, nei gruppi politici del Parlamento europeo le differenze nazionali mantengono una grande rilevanza.

L'elezione europea rappresenta la grande novità politica nella vita della Comunità europea, che ha spinto i partiti a organizzarsi per la prima volta in confederazioni europee, per cercare uno spazio nel nuovo quadro della lotta politica. L'oggetto di questa lotta è di dimostrare all'opinione pubblica di avere una dimensione europea, cioè di appartenere a uno schieramento di forze politiche esteso alla maggior parte dei paesi della Comunità e di definire un programma capace di dare una risposta ai maggiori problemi europei. L'impulso che l'elezione diretta del Parlamento europeo ha dato all'organizzazione europea dei partiti non ha però portato alla formazione di veri e propri partiti europei. Per esempio, la scelta dei candidati è rimasta completamente nelle mani dei partiti nazionali.

La struttura di questi raggruppamenti partitici europei si modella *grosso modo* su quella delle « internazionali », cioè di organizzazioni nelle quali i singoli partiti mantengono la loro completa indipendenza. È vero che, formalmente, gli statuti attribuiscono al centro europeo poteri di indirizzo e di controllo nei confronti dei partiti-membri. Lo statuto del Partito popolare europeo conferisce al Congresso il potere di decidere a maggioranza assoluta dei presenti gli indirizzi politici di fondo e il programma elettorale e all'Ufficio politico il potere di prendere le decisioni operative sempre a maggioranza assoluta e sulla base degli orientamenti espressi dal Congresso. Nella Federazione dei partiti liberali e democratici è previsto un potere del Congresso di decidere, con la maggioranza dei due terzi dei presenti, sulle materie disciplinate dai trattati e su quelle relative alla cooperazione politica, mentre il Comitato esecutivo delibera a maggioranza semplice dei presenti. Nell'Unione dei partiti socialisti all'Ufficio politico e al Congresso sono attribuiti poteri di indirizzare raccomandazioni ai partiti membri con decisioni prese a maggioranza, mentre il Congresso può prendere decisioni vincolanti

nei confronti dei partiti-membri con la maggioranza dei due terzi dei votanti e su proposta unanime dell'Ufficio politico (7).

Queste procedure di decisione, che attribuiscono un embrione di potere sovranazionale alle confederazioni partitiche europee, più forte nel Partito popolare che nei suoi *partners*, di fatto non sono però messe in pratica. Le formazioni politiche europee sono organismi di carattere diplomatico, i quali obbediscono alle stesse regole che dominano nelle relazioni tra gli Stati. Sono privi cioè di poteri propri al di sopra dei partiti-membri e di legittimazione democratica. Non hanno, in altri termini, una struttura democratica, ma una struttura internazionale o confederale, che riunisce delegazioni nazionali, espressioni di vertice dei partiti nazionali, e non delegati eletti direttamente dagli iscritti. Di conseguenza, nel processo decisionale tendono inevitabilmente a prevalere le preoccupazioni relative alla lotta politica nazionale e alla difesa degli interessi nazionali. Così, nessuna decisione rilevante può essere presa senza l'unanimità, perché ogni delegazione nazionale può opporre il proprio potere di veto nei confronti di una decisione che ledesse i propri interessi. La formazione di veri partiti europei esigerebbe che si giungesse ad organizzare congressi europei, fondati sulla partecipazione diretta degli iscritti all'elezione dei dirigenti europei e alla definizione della linea politica europea, e a impiegare procedure di decisione fondate sul principio di maggioranza e non su quello dell'unanimità. Il fatto è che la struttura confederale delle organizzazioni europee dei partiti corrisponde alla fase attuale di sviluppo dell'unificazione europea, nella quale i centri di decisione nazionali mantengono ancora un peso preponderante.

La genericità dei programmi europei dei partiti (8) è imputabile proprio alla struttura confederale, che le forze politiche hanno adottato nella loro organizzazione sul piano europeo. La preoccupazione dominante in seno a queste organizzazioni di non ledere gli interessi dei singoli partiti ha dato un peso sproporzionato alle forze della conservazione nazionale e ha permesso a que-

(7) Per maggiori informazioni sulla struttura delle confederazioni partitiche europee si possono consultare *Die Europäische Parteien. Strukturen, Personen, Programme*, a cura di T. JANSEN e V. KALLENBACH, Europa-Union Verlag, Bonn, 1977 e A. PAPISCA, *Verso il nuovo Parlamento europeo. Chi, come, perché*, Giuffrè, Milano, 1979.

(8) Cfr. A. PAPISCA, *I partiti politici europei, ovvero: il « Fronte dell'Europa »*, « Il Mulino », XXVI, 1977, n. 254 e L. LEVI e S. PISTONE, *L'elezione del Parlamento europeo e i programmi dei partiti*, « L'Italia e l'Europa », VII, 1980, n. 14.

ste ultime, che hanno una certa consistenza solo in Francia, in Gran Bretagna e in Danimarca, di imporre dei compromessi sulla base del minimo comune denominatore. È evidente che l'applicazione di procedure democratiche di decisione rivelerebbe che queste forze sono minoritarie e consentirebbe di sconfiggere la loro assurda pretesa di far prevalere il loro punto di vista.

Va tuttavia rilevata la contraddizione che esiste tra il carattere democratico che sta assumendo sempre più la Comunità dopo l'elezione diretta del Parlamento europeo e la struttura non democratica dell'organizzazione dei partiti sul piano europeo. Il che conferma ancora il principio secondo il quale i partiti non anticipano mai l'evoluzione delle istituzioni comunitarie, ma si adeguano successivamente ai mutamenti avvenuti sul piano europeo.

La tendenza alla trasformazione in partiti federali.

L'identificazione dei limiti delle confederazioni partitiche europee non deve però nascondere il fatto che la trasformazione europea dei partiti è un processo che ora si trova nella fase iniziale della sua evoluzione. Esso è destinato a svilupparsi con la ripetizione delle elezioni europee (considerato il rapporto che esiste tra regime democratico e sistema dei partiti) e con il rafforzamento delle istituzioni comunitarie.

Bisogna considerare, d'altra parte, che i partiti europei saranno profondamente differenti dai partiti nazionali. Mentre questi ultimi si modellano sulla struttura accentrata dello Stato nazionale unitario, i primi si dovranno adattare a strutture costituzionali molto più articolate e pluralistiche, nelle quali le realtà nazionali manterranno una larga autonomia, cui corrisponderà un'analogia autonomia dei partiti sul piano nazionale.

È infatti impensabile che l'unificazione europea ripeta un processo di assimilazione sociale e culturale analogo a quello delle unificazioni nazionali del secolo scorso. Esso non sarebbe realizzabile, perché le realtà nazionali sono così radicate che sarebbe impossibile imporre agli Europei strutture politiche centralizzate, la stessa lingua e, di conseguenza, la fede nel mito di una nazione europea. Né, d'altra parte, sarebbe desiderabile, perché sarebbe in contrasto con i bisogni di una vita politica più libera e più aperta, maturati nella società europea in questo dopoguerra, ai quali può rispondere adeguatamente solo il modello politico federale.

La struttura federale dello Stato, in quanto concilia l'unità con la diversità, offre condizioni particolarmente favorevoli a molti partiti, che sono divisi sul piano nazionale, di confluire nella

stessa formazione politica a livello europeo. È quanto già avviene, ad esempio, per i socialisti e i socialdemocratici italiani, che fanno parte dell'Unione dei partiti socialisti della Comunità europea, e per i liberali e i repubblicani italiani, che aderiscono alla Federazione dei partiti liberali e democratici della Comunità europea. Questa tendenza alla formazione di partiti federali è destinata, a mio avviso, a svilupparsi, in quanto potrà consentire a quei partiti che sono forti sul piano nazionale, ma sono privi di consistenti collegamenti europei, come i comunisti italiani, i gollisti e i conservatori britannici, di confluire in una formazione politica europea, pur conservando una loro distinta identità politica sul piano nazionale. È ragionevole prevedere che i comunisti italiani aderiranno all'Unione dei partiti socialisti e che i gollisti e i conservatori aderiranno al Partito popolare europeo (9).

Dopo l'elezione europea le confederazioni partitiche europee hanno manifestato un arresto e, per certi aspetti, un regresso nel loro sviluppo. Solo i gruppi politici del Parlamento europeo sono rimasti attivi. Ed è probabile che solo l'avvicinarsi della seconda elezione europea darà nuovo impulso al rafforzamento dei legami europei tra i partiti e li spingerà a riprendere in esame le loro generiche piattaforme programmatiche europee.

Le fasi dello sviluppo del sistema dei partiti nella Comunità europea ripercorrono dunque, per certi aspetti, le stesse tappe che hanno portato alla formazione dei partiti nei moderni Stati democratici, che è legata, com'è noto, da una parte, all'affermazione dei parlamenti e all'estensione dei loro poteri e, d'altra parte, al riconoscimento, prima limitato, poi universale, del diritto di voto (10). Di regola, prima si sono formati i gruppi parlamentari, poi si sono organizzati i partiti politici, i quali, nel loro primo apparire, si presentavano come comitati elettorali. E questi ultimi si sono sviluppati e trasformati in partiti, per rendere stabile e duraturo il legame tra i gruppi parlamentari e l'elettorato.

Così, nella Comunità europea, alla formazione dei gruppi politici in seno all'Assemblea comune della CEE e, successivamente, nel Parlamento della CEE ha fatto seguito la formazione delle confederazioni partitiche europee con l'elezione diretta del Parlamento europeo. Ma esiste una differenza fondamentale: mentre

(9) Ho sviluppato queste ipotesi in: L. LEVI, *Elezione europea e formazione del sistema partitico europeo*, « Il Federalista », XX, 1978, n. 4, pp. 131-138.

(10) M. DUVERGER, *I partiti politici* (1951), trad. it. della 3ª ediz., Comunità, Milano, 1961, pp. 17-31.

i partiti moderni si sono costituiti in un quadro statutale consolidato, il sistema partitico europeo si sta sviluppando in uno Stato in formazione, nel quale il Parlamento europeo non ha poteri legislativi, ma solo consultivi, eccetto che in materia di bilancio, né poteri di controllo nei confronti di un governo europeo.

Qui sta il limite che deve essere superato per giungere alla formazione di un vero e proprio sistema europeo di partiti a struttura federale. Esso si potrà sviluppare solo a condizione che i poteri della Comunità si rafforzino e si estendano. Se infatti si può affermare che esiste una dimensione europea della lotta tra i partiti, bisogna però ammettere che essa è per ora soltanto una competizione elettorale. Ma non è ancora una lotta per il potere, perché la Comunità è ancora sostanzialmente subordinata ai governi nazionali.

In definitiva, è prevedibile che i partiti prenderanno la decisione di darsi una struttura federale quando, a seguito di una profonda trasformazione istituzionale della Comunità e di un sostanziale trasferimento di poteri dal piano nazionale al piano europeo, percepiranno il rischio di perdere il controllo sul processo decisionale comunitario.

Le ragioni della passività dei partiti nella costruzione dell'unità europea.

L'analisi delle tappe della fondazione del sistema partitico europeo mette in luce come il rafforzamento dell'organizzazione europea dei partiti sia sempre la conseguenza dello sviluppo politico delle istituzioni europee. In altri termini, la storia della Comunità europea prova che l'organizzazione dei partiti sul piano europeo deve essere interpretata come un effetto di trasformazioni avvenute sul piano istituzionale. Questa passività dei partiti esige una spiegazione teorica.

La scienza politica ha studiato in modo approfondito l'influenza che il sistema dei partiti esercita sul regime politico. Per esempio, nel libro sui partiti, che è diventato rapidamente un classico della letteratura politologica, Duverger sviluppa l'analisi secondo la quale, ai fini della classificazione dei regimi politici, il tipo di sistema dei partiti ha altrettanta importanza della formula giuridico-costituzionale con la quale vengono di solito definiti. Uno dei risultati più importanti ai quali è giunto questo tipo di analisi è stata la scoperta di una profonda somiglianza del regime presidenziale degli Stati Uniti e di quello parlamentare della Gran Bretagna. Il tripartitismo britannico, combinato con il sistema elettorale maggioritario, consente infatti l'elezione diretta del

capo del governo, perché il capo del partito che vince le elezioni diventa capo del governo. Mentre nei regimi parlamentari a sistema pluripartitico dell'Europa occidentale il capo del governo è designato dai partiti che si sono accordati nel formare la coalizione di governo (11).

È stata invece trascurata l'analisi del rapporto di influenza delle strutture dello Stato sul sistema dei partiti. Non intendo riferirmi al ruolo, molto studiato, che certi aspetti del regime politico, come il sistema elettorale, esercita sui rapporti di forza tra i partiti (12), ma al fatto che i partiti sono organizzazioni politiche subordinate alle strutture costituzionali dello Stato e dipendenti da esse. Questa realtà emerge in piena luce nel momento decisivo per l'esistenza dello Stato: la prova della guerra. Lo ha osservato con acutezza uno dei fondatori della scienza politica, Robert Michels, in un importante, e ingiustamente trascurato, saggio (13), nel quale studia la crisi dell'internazionalismo socialista in occasione della prima guerra mondiale, quando la solidarietà nazionale tra classi antagonistiche si è dimostrata più forte della solidarietà internazionale tra i lavoratori. In quella circostanza, il partito socialdemocratico tedesco dichiarò la propria solidarietà con il *Kaiser* e si schierò a fianco « dell'imperialismo tedesco contro i compagni di oltre confine ». È la prova che i dirigenti di partito antepongono sempre la sopravvivenza dell'organizzazione alla fedeltà all'ideologia. La lezione che ne trae Michels è la seguente: « Le forze del partito, pure essendo cospicue, sono perfettamente inferiori e subordinate a quelle del Governo, così uno dei cardini della politica del partito diventa la buona regola di non spingere mai i suoi attacchi contro il Governo oltre i limiti tracciati dal divario di forze dei combattenti; in altri termini di non mettere a repentaglio la vita del partito, la cui conservazione a poco a poco si fa l'obiettivo più eccelso di ogni sua azione poli-

(11) Ibid., p. 455 e ss.

(12) Si vedano, tra gli altri, M. DUVERGER, op. cit. e *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Colin, Paris, 1950, D. FISICHELLA, *Sviluppo democratico e sistemi elettorali*, Sansoni, Firenze, 1970, F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Il Mulino, Bologna, 1981.

(13) Si tratta del penultimo capitolo della classica opera sulla sociologia del partito politico « scritto appositamente per l'edizione in inglese » (pubblicata nel 1917), come afferma lo stesso autore nella prefazione. Cfr. R. MICHELS, *Political Parties*, Collier Books, New York, 1962 (con un'introduzione di S.M. Lipset), p. 7. La prima parte di questo testo era stata pubblicata in un saggio apparso in Italia: R. MICHELS, *La guerra europea al lume del materialismo storico*, « La Riforma sociale », XXI, 1914, n. 11-12, pp. 945-949.

tica. Così la forma esterna di esso partito, la sua organizzazione burocratica, prende definitivamente il sopravvento sulla sua anima, sul suo contenuto dottrinale e teorico, che viene sacrificato ogni qualvolta si trova a cozzare, in modo inopportuno, con i baluardi nemici. La fine di quest'evoluzione regressiva è questa, che il partito, da mezzo per raggiungere uno scopo, man mano diventa scopo a se stesso, e quindi incapace a resistere all'arbitrio statale quando questo si presenta accompagnato da una forte volontà.

Un tale partito è fatalmente fuori grado di sostenere una prova così terribile come quella di mantenere la fede ai maggiori principi allorquando lo Stato, risoluto di fare la guerra e di schiacciare chiunque gli sbarri la via, minaccia, in caso di disobbedienza, le sue sezioni di scioglimento, la sua cassa di sequestro, i suoi maggiori uomini di fucilazione. Allora il partito piega, vende in fretta la sua anima internazionalista e si trasforma, per istinto di conservazione, in un partito patriota » (14).

Il fatto è che i partiti e i governi operano in realtà politiche differenti. Il quadro nel quale i partiti possono svolgere efficacemente la loro azione politica è quello definito dai confini dello Stato, cioè della politica interna. Mentre invece i governi sono responsabili, oltre che dell'ordine pubblico, anche della politica internazionale. In sostanza, si può affermare che, mentre i partiti sono i protagonisti della politica interna, gli Stati sono i protagonisti della politica internazionale. Di conseguenza tanto gli uni, quanto gli altri, hanno sviluppato strumenti di azione conformi alla realtà politica nella quale operano.

Gli Stati sono organizzazioni politiche, che detengono il monopolio della forza fisica, per eliminarne l'uso nella politica interna da parte dei singoli o dei gruppi organizzati. Tuttavia, il potere degli Stati sul piano internazionale si fonda, in ultima analisi, sulla forza delle armi, perché a livello mondiale, malgrado l'istituzione dell'ONU, non è ancora avvenuto quel processo di concentrazione del potere che si è attuato all'interno degli Stati.

Invece i partiti impiegano strumenti di lotta pacifici e hanno un ruolo tendenzialmente democratico. Il loro sviluppo è legato infatti, come abbiamo visto, all'affermazione della democrazia moderna. E anche nei regimi autoritari il partito unico ha il compito di organizzare e di mobilitare il consenso. Il potere dei partiti si fonda dunque, in ultima analisi, sulla forza del consenso.

(14) R. MICHELS, *Political Parties*, cit., p. 358 e *La guerra europea...* cit., p. 946.

I partiti, in quanto soggetti di azione politica, hanno bisogno di un potere da conquistare e da mantenere e di un quadro istituzionale nel quale operare. Lo Stato costituisce dunque il presupposto e la condizione della stessa esistenza dei partiti.

Qui sta la radice della subordinazione dei partiti rispetto ai governi e agli Stati. Queste riflessioni di carattere generale sono state suggerite da una situazione-limite, come la guerra. Si tratta di una circostanza nella quale la subordinazione dei partiti ai governi si manifesta nel modo più netto, perché la sopravvivenza dello Stato esige che l'unità nazionale prevalga sulle divisioni di partito e di classe. Ma la linea di confine, che passa tra la politica interna e la politica internazionale e coincide con quella che separa l'ordine dall'anarchia, la legge dalla forza, la pace dalla guerra, sussiste finché non si supera la divisione tra Stati sovrani. Di conseguenza, queste stesse riflessioni si applicano anche al caso, che qui interessa, dell'unificazione politica, cioè della costruzione dello Stato nuovo su un'area pluristatale, almeno fino al punto in cui il processo non abbia superato la linea di confine, che separa la politica interna dalla politica internazionale.

Le decisioni che hanno determinato l'avvio del processo di unificazione europea e la creazione delle prime istituzioni comunitarie sono state il risultato del negoziato diplomatico tra i governi nazionali. Com'è ovvio, da questo negoziato sono stati esclusi i partiti, perché la capacità di azione di questi ultimi si ferma quasi completamente ai confini degli Stati, al di là dei quali perdura l'urto delle ragioni di Stato non regolato da leggi, né da procedure democratiche. Il fatto è che la forza dei partiti dipende dal pacifico potere di mobilitare le masse. E, fino all'elezione diretta del Parlamento europeo, non esistevano le condizioni per attuare questa mobilitazione sul piano europeo. Così si spiega il ruolo passivo assunto dai partiti nella costruzione dell'unità europea.

Tutte le fasi di questa costruzione sono state il risultato della convergenza tra centri di iniziativa federalisti o funzionalisti e i governi. I primi, operando in una posizione di avanguardia, hanno formulato proposte che le forze politiche normali, le quali agiscono nel quadro dei poteri costituiti, non erano in grado di presentare, in quanto tendevano al superamento del quadro politico nazionale. I secondi, essendo i detentori del potere, hanno dato esecuzione alle proposte delle avanguardie europee, ma l'hanno fatto nelle circostanze eccezionali di una crisi politica così profonda da minacciare la sopravvivenza stessa delle sovranità nazionali.

I partiti invece si sono limitati ad accettare (quando non hanno tenuto un atteggiamento di opposizione o di astensione) istitu-

zioni e politiche europee, che non hanno contribuito in nessun caso a promuovere. Deve tuttavia essere sottolineato che, con lo sviluppo dell'unificazione europea, il numero delle forze europeistiche è continuamente cresciuto, tanto che si può affermare che la grande maggioranza delle forze politiche oggi accetta la Comunità europea. Mentre quest'ultima era nata con l'opposizione o l'astensione della maggior parte delle forze di sinistra.

Il modo in cui il progetto della prima Comunità europea, la CECA, fu formulato ed elaborato conferma l'ipotesi dell'incontro tra i due attori politici che sopra sono stati individuati. In questa occasione erano rappresentati, da una parte, da Jean Monnet e il suo gruppo e, dall'altra, da Robert Schuman e il governo francese. Ecco come Schuman rievoca quelle vicende: « Jean Monnet con i suoi collaboratori ha abbozzato in alcuni mesi, senza pubblicità, all'insaputa del pubblico, e anche del governo l'idea della Comunità del carbone e dell'acciaio... Così, in due sedute tra il 3 e il 9 maggio 1950, il progetto è stato proposto al Consiglio dei Ministri, che era nella completa ignoranza di ciò che si preparava. In cinque giorni, il governo francese fu iniziato e accettò » (15).

Ciò che colpisce in questo resoconto, così come in quello contenuto nelle *Memorie* di Monnet (16), è il grande riserbo che ha circondato questa iniziativa, che è considerato dai promotori del progetto come un requisito indispensabile al successo. E, in effetti, in mancanza di un centro europeo di discussione e di decisioni democratiche, capace di interpretare e di esprimere gli interessi generali del popolo europeo, se il disegno di Monnet fosse stato sottoposto a un pubblico dibattito, sarebbe stato verosimilmente giudicato come « un'utopia europeistica » (17). Il modo in cui era (ed è tuttora) organizzata la lotta politica determina immancabilmente la prevalenza del punto di vista nazionale, un punto di vista palesemente inadeguato a comprendere la portata innovatrice di quel disegno politico, il quale avrebbe, di conseguenza, corso il serio pericolo di essere affossato.

Le ragioni della diversità tra governi e partiti nel modo di percepire la realtà politica europea e di reagire ai problemi che essa pone sono state identificate con chiarezza da Mario Albertini. « I partiti, e sulla loro scia le forze sociali e quelle culturali, si occupano prevalentemente della lotta politica e sociale. È in

(15) M. SCHUMAN, *Pour l'Europe*, Nagel, Paris, 1964, pp. 164-65.

(16) J. MONNET, *Mémoires*, Fayard, Paris, cap. 12.

(17) M. ALBERTINI, *La Comunità europea, evoluzione federale o involuzione diplomatica?* « Il Federalista », XXI, 1979, n. 3-4, p. 174.

questo campo, con la fortuna o la sfortuna di questa o quella dottrina politica, che l'azione politica acquisisce la sua dimensione culturale. Il dibattito politico riflette questo angolo visuale, che mette a fuoco il processo delle forze (in qualche modo la « storia »), ma non le decisioni da prendere sui problemi immediati e concreti, che in questo contesto non sono seguiti e studiati con pari interesse.

I governi, invece, devono occuparsi soprattutto dei problemi immediati e concreti. È a questo riguardo, e non rispetto a questioni ideologiche, come il dibattito sulla democrazia e il socialismo, o come la previsione sullo scontro, il confronto o l'accordo tra cristianesimo e marxismo, e via dicendo, che il comportamento dei governi si precisa. E la realtà si rispecchia meglio nell'azione dei governi che in quella dei partiti proprio perché si manifesta più nei problemi che nei processi... Per gli uomini di governo non si tratta tanto di pensare la realtà quanto di confrontarsi con la realtà, con i problemi posti dal reale processo storico. Per costoro la contraddizione tra dimensione dei problemi e dimensione dei centri di decisione è una esperienza personale, quotidiana, e spesso ingrata. Ne segue un paradosso: forzati dalla dimensione supranazionale delle cose, e condizionati dal punto cui è giunta l'integrazione europea, i governi si occupano dell'Unione economico-monetaria, dell'elezione europea e dell'Unione europea, proprio come i federalisti, che sono dunque più realisti dei partiti » (18).

Sulla base di questa analisi, si può giungere alla conclusione che i partiti si occupano del potere che esiste e non del potere da creare. Essi sono impegnati nella lotta per aumentare il potere, l'influenza e il consenso nel quadro nazionale. Questa è la loro preoccupazione dominante. Ma poiché i problemi di fondo relativi alla sicurezza e al controllo dell'economia hanno assunto dimensioni più ampie degli Stati nazionali, il dibattito politico perde progressivamente il contatto con la realtà. A causa dei limiti dello Stato nazionale, la lotta tra i partiti non ha più per oggetto l'alternativa tra grandi scelte politiche. La degenerazione di questa lotta dipende dal fatto che le procedure democratiche, ridotte a controllare aspetti secondari della vita politica, hanno perso gran parte del loro significato e dei loro contenuti. Mentre invece i governi, costretti a gestire i problemi della sicurezza e dell'economia sul piano internazionale, hanno una visione politica più aderente alla realtà.

(18) M. ALBERTINI, *Elezione europea, governo europeo e Stato europeo*, « Il Federalista », XVIII, 1976, pp. 207-208.

Partiti europei e Stato europeo.

Però, dopo l'elezione europea, la situazione ha cominciato a cambiare. Essa ha aperto uno spazio all'intervento dei partiti nella Comunità, creando così le premesse per l'allargamento delle dimensioni della lotta politica democratica dal piano nazionale al piano europeo. Di conseguenza, la passività dei partiti nella politica europea assume il carattere di una disfunzione da sanare e di un vuoto politico, che deve essere colmato, se si vogliono superare le forme diplomatiche e tecnocratiche con le quali ha funzionato il processo decisionale nella Comunità sia per quanto riguarda le politiche comuni, sia per ciò che si riferisce ai progetti relativi alla creazione e allo sviluppo delle istituzioni comunitarie. Con l'avvio della vita democratica europea si presenta come un'esigenza ormai indilazionabile quella di superare lo scarto che esiste tra la politica europea e i meccanismi della democrazia, collegando in modo organico tutte le decisioni rilevanti per l'avvenire dell'Europa, cioè la scelta degli indirizzi della politica europea e delle linee lungo le quali sviluppare la costruzione dell'unità europea, con il consenso del popolo e con la partecipazione attiva dei partiti.

Tuttavia, a causa dei limiti istituzionali della Comunità, la lotta tra i partiti sul piano europeo è soltanto una lotta per ottenere il consenso elettorale dei cittadini, cui è collegata l'attribuzione proporzionale di seggi in seno al Parlamento europeo, ma non è ancora una lotta per la conquista del potere. Per questa ragione, è mancato l'incentivo per i partiti a organizzarsi in modo stabile sul piano europeo.

Ma il ruolo dei partiti appare decisivo per il successo dell'opera costituente del Parlamento europeo. Infatti, il potere politico, inteso in senso sociologico, al di là della formula giuridico-costituzionale che lo definisce, è una situazione di fatto. Negli Stati democratici contemporanei la sede reale del potere politico sta nel sistema dei partiti e nello schieramento delle forze sociali che lo influenzano con il consenso del popolo. Le strutture giuridico-costituzionali dello Stato hanno il compito di incanalare, nell'ambito di determinati meccanismi che regolano la lotta per il potere e l'uso del potere, il processo politico, cioè l'indirizzo politico espresso dallo schieramento dei partiti, con il sostegno delle forze sociali e del consenso del popolo.

Quindi le istituzioni comunitarie, rafforzate dall'attribuzione delle competenze economico-monetarie e poi, gradualmente, da quelle diplomatico-militari e dal conferimento del potere legislativo insieme al Parlamento e al Consiglio e del potere esecutivo

alla Commissione, non saranno in grado di operare con la necessaria efficacia se non si attiverà, nello stesso tempo, sul piano europeo il potere detenuto dai partiti. Il completamento della costruzione dello Stato europeo esige dunque che i partiti s'insemino nei meccanismi istituzionali della Comunità e svolgano la loro insostituibile funzione di collegamento tra società civile e istituzioni politiche. E questa funzione unificatrice del sistema dei partiti è particolarmente importante in una federazione, perché contribuisce in modo decisivo al coordinamento e alla soluzione dei conflitti tra i diversi livelli di governo.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Zusammenarbeit der Parteien in Westeuropa*, Europa-Union, Verlag, Bonn, 1976.
- M.V. AGOSTINI, *Europa comunitaria e partiti europei*, Le Monnier, Firenze, 1979.
- M. ALBERTINI, *Elezione europea, governo europeo e Stato europeo*, « Il Federalista », XVIII, 1976, n. 4.
- F. ATTINÀ, *Interpretazioni e ipotesi sul sistema dei partiti del Parlamento europeo*, « Rivista italiana di scienza politica », VIII, 1978, n. 2.
- G. BONVICINI, *L'interazione tra l'istituzione parlamentare europea e le forze politiche*, in *L'integrazione europea e il futuro dei Parlamenti in Europa*, Luxembourg, 1975.
- G. BONVICINI e S. SOLARI (a cura di), *I partiti e le elezioni del Parlamento europeo*, Il Mulino, Bologna, 1979.
- F. BORELLA, *Les partis politiques dans l'Europe des neuf*, Seuil, Paris, 1979.
- J.-L. BURBAN, *Le Parlement européen et son élection*, Bruylant, Bruxelles, 1979.
- S. CORRADO, *Elezioni e partiti in Europa*, Feltrinelli, Milano, 1979.
- J. FITZMAURICE, *The Party Groups in the European Parliament*, Saxon House-Lexington Books, Westmead (Farnborough) - Lexington (Massachusetts), 1975.
- S. HENIG (a cura di), *Political Parties in the European Community*, G. Allen and Unwin, London, 1979.
- R. JACKSON e J. FITZMAURICE, *The European Parliament. A Guide to Direct Elections*, Penguin Books, Harmondsworth, Middlesex, 1979.
- T. JANSEN e V. KALLENBACH (a cura di), *Die Europäische Parteien. Strukturen, Personen, Programme*, Europa-Union Verlag, Bonn, 1977.
- L. LEVI e S. PISTONE, *L'elezione europea e la fase politica dell'integrazione*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1979.
- Id., *L'elezione del Parlamento europeo e i programmi dei partiti*, « L'Italia e l'Europa », VII, 1980, n. 14.
- A. PAPISCA, *I partiti politici europei, ovvero: il « fronte dell'Europa »*, « Il Mulino », XXVI, 1977, n. 254.
- Id., *Verso il nuovo Parlamento europeo. Chi come perché*, Giuffrè, Milano, 1979.

- G. e P. PRIDHAM, *Transnational Party Cooperation and European Integration*, G. Allen and Unwin, London, 1981.
- A. SPINELLI, *La mia battaglia per un'Europa diversa*, Lacaita, Manduria, 1979.
- M. STEED, *Integrazione europea dei partiti nazionali*, « Biblioteca della libertà », XIV, 1977, n. 64.
- G. VAN OUDENHOUE, *The Political Parties in the European Parliament*, Sijthof, Leiden, 1965.
- G. ZINCONE (a cura di), *Europa: come e per chi si vota*, « Quaderni di biblioteca della libertà », 1979, n. 19.

I fatti e le idee

RIUNIFICAZIONE TEDESCA E UNIFICAZIONE EUROPEA

Nel dibattito ininterrotto che si svolge nella Repubblica Federale di Germania sul problema della riunificazione nazionale è riemersa negli ultimi tempi con una certa insistenza l'opzione neutralista, non mancando di suscitare allarmi nei partners europei e occidentali del governo di Bonn e in particolare, come di consueto, nella Francia. La tesi che l'uscita dei due Stati tedeschi dai rispettivi blocchi contribuirebbe in modo decisivo a una duratura distensione e nello stesso tempo aprirebbe la strada al superamento della divisione nazionale ha avuto in effetti importanti e qualificati sostenitori all'interno del movimento tedesco per la pace. Basta per tutti ricordare l'« appello di Krefeld », una lettera aperta inviata a Breschnew in occasione della sua visita a Bonn nel novembre 1981 e sottoscritta dal noto dissidente tedesco-orientale Havemann e da numerosi intellettuali tedesco-occidentali, tra i quali Böll, oltre che da alcuni deputati della SPD, da sindacalisti e da ecologisti (1). Un'espressione molto importante di questo orientamento, che è stato denominato « nuovo patriottismo tedesco », è inoltre costituita dal libro, a cui la stampa estera ha dato un discreto ri-

(1) A proposito della presenza — ritenuta nel complesso marginale da questo autore — del tema della riunificazione nazionale nel movimento tedesco per la pace e delle reazioni — giudicate sproporzionate — da ciò suscitate al di fuori della Germania si veda WILFRIED VON BREDOW, *Zusammensetzung und Ziele der Friedensbewegung in der Bundesrepublik Deutschland*, in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, inserto nella rivista « Das Parlament », 19 giugno 1982.

lievo, « Die deutsche Einheit kommt bestimmt », pubblicato nell'aprile 1982 dall'editore Lubbe di Bergisch Gladbach e contenente scritti di Wolfgang Venhor (che ne è il curatore) e di altri autori appartenenti ai diversi settori dello spettro politico tedesco, che vanno dal democristiano Harald Rüddenklaue a Peter Brandt, figlio dell'attuale presidente della SPD e schierato nettamente a sinistra di questo partito.

La linea di ragionamento comune agli autori di questo libro, nonostante le differenze che pur esistono fra le loro posizioni, si riassume efficacemente nell'affermazione del curatore secondo cui non è l'unificazione europea che crea le premesse dell'unità tedesca, ma è al contrario l'unificazione tedesca che costituisce la condizione imprescindibile per l'unità dell'Europa. Alla base di questa tesi c'è la convinzione che l'opzione a favore dell'integrazione atlantica ed europeo-occidentale compiuta da Adenauer e che la SPD finì poi per fare propria a cavallo fra gli anni '50 e '60 ha contribuito in modo decisivo a irrigidire il sistema dei blocchi contrapposti in Europa ed ha quindi operato in senso del tutto contrastante rispetto all'obiettivo della riunificazione nazionale oltre che alle esigenze della distensione e della pace. Nell'attuale fase, in cui il sistema dei blocchi sta producendo una acutizzazione della corsa agli armamenti che, se non bloccata, finirà inevitabilmente per sboccare in uno scontro nucleare avente l'Europa e la Germania in particolare come fondamentale campo di battaglia, è diventato d'altra parte sempre più improcrastinabile un mutamento radicale della politica estera tedesco-occidentale. In sostanza, per fare della Germania una reale zona di distensione che avvii un'inversione di tendenza nell'attuale crisi internazionale e nello stesso tempo metta concretamente in moto il processo di riunificazione tedesca, occorre impegnarsi a fondo a favore dell'obiettivo transitorio di una confederazione fra le due Germanie, la quale (secondo il Venhor, ma non viene affatto chiarito come) sarebbe compatibile con la loro permanenza rispettivamente nella NATO e nella CEE e nel Patto di Varsavia e nel Comecon, e non porrebbe quindi nell'immediato problemi troppo complessi. Da qui prenderebbe avvio uno sviluppo in direzione di un progressivo superamento dei blocchi e quindi dell'unità di tutta l'Europa, intesa però chiaramente come cooperazione fra Stati che resterebbero sovrani, fra i quali avrebbe il suo posto una Germania pienamente riunificata.

Di fronte all'emergere di posizioni così devianti deve essere registrata con grande soddisfazione la pubblicazione, pure essa avvenuta nell'aprile del 1982 ad opera dell'Europa - Union Verlag di Bonn, del libro di Eberhard Schulz (vicedirettore del Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik),

« *Die deutsche Nation in Europa* ». Quest'opera costituisce in effetti uno strumento di eccezionale valore per riportare chiarezza nel dibattito sulla questione tedesca (ma la stampa estera non ne ha ancora parlato, poiché come sempre le voci irrazionali hanno almeno all'inizio sempre più spazio di quelle razionali). Ciò perché non solo dimostra con estremo vigore l'inconsistenza delle tesi del « nuovo patriottismo tedesco », ma mette altresì in luce i limiti della stessa linea ufficiale sul tema della riunificazione nazionale delle fondamentali forze politiche di Bonn e quindi del governo, i quali limiti hanno anche una parte di responsabilità rispetto al periodico riaffiorare di posizioni irrazionali e pericolose rispetto a tale questione cruciale della politica tedesca.

Per quanto riguarda la critica all'opzione neutralista, l'autore si sofferma in particolare a chiarire che l'URSS mai potrà rinunciare — a meno che un radicale mutamento dell'equilibrio di potere la costringa a ciò — al controllo su uno Stato di importanza così vitale, come la RDT, per la preservazione delle sue posizioni imperiali in Europa e quindi nel mondo, e precisa che, al limite, essa non potrebbe neppure vedere di buon occhio una Germania unificata comunista, poiché una simile entità politica, data la sua forza, le creerebbe problemi ancor più gravi di quelli derivanti dalla rottura con la Cina. Se talvolta il governo sovietico sembra lasciare intravedere prospettive di avvicinamento alla riunificazione tedesca a prezzo di una scelta più o meno marcatamente neutralista, ciò non può essere interpretato altrimenti che come un espediente tattico volto a cercare di indebolire il legame di Bonn con la NATO e la CEE. Al di là dell'argomento relativo alla totale mancanza di realismo dell'opzione neutralista, la critica decisiva di Schulz si rivolge all'arretrato orientamento nazionalistico che sta alla base delle tesi del « nuovo patriottismo tedesco » e che impedisce ai suoi esponenti di comprendere che lo Stato nazionale è ormai da lungo tempo una forma politica storicamente superata e che pertanto l'obiettivo prioritario della politica tedesca deve essere il completamento dell'unificazione europea e non la ricostituzione dello Stato nazionale tedesco distrutto in seguito all'esito della seconda guerra mondiale.

Se nel criticare l'opzione neutralista l'autore difende la validità di fondo della politica estera seguita dalla RFdG nel dopoguerra, egli non manca d'altro canto, come si è accennato prima, di sottolineare molto nettamente — ed è questa la parte più nuova e interessante di questo lavoro — anche i limiti che a suo avviso caratterizzano nell'attuale fase la linea ufficiale del governo tedesco-occidentale sul problema della riunificazione nazionale. L'aspetto centrale di questa linea è, come è noto, la tesi, condivisa ufficial-

mente da tutte le forze politiche fondamentali di Bonn, nonostante le loro divergenze a proposito della « Ostpolitik », secondo cui la questione tedesca resterà aperta fino a quando non verrà riconosciuta al popolo tedesco nel suo complesso la possibilità di realizzare la propria riunificazione statale attraverso l'esercizio del diritto di autodeterminazione e quindi attraverso la stipulazione di un trattato di pace che definisca in modo accettabile per tutte le parti i confini del ricostituito Stato nazionale tedesco. Questa tesi, occorre precisare, ha per gli organi costituzionali della RFdG il suo fondamento giuridico nella Costituzione del 1949, la quale indica nel suo preambolo quali finalità fondamentali del nuovo Stato sul piano internazionale la preservazione dell'unità nazionale e statale del popolo tedesco, oltre che la partecipazione ad un'Europa unita. Per quanto riguarda la « Ostpolitik » del governo Brandt-Scheel, ciò significa concretamente che il governo di Bonn considera provvisori, in quanto vincolano la RFdG, ma non lo Stato che dovrà nascere dall'esercizio del diritto di autodeterminazione del popolo tedesco, sia il trattato con la Polonia del 1970, contenente il riconoscimento della linea Oder-Neisse fra Polonia e RDT, sia il trattato del 1972 fra le due Germania, relativo al loro reciproco riconoscimento. Ed è significativo, a questo proposito, che la Corte costituzionale con una sentenza del 1973 ha affermato il carattere costituzionalmente legittimo del trattato del 1972 (contestato dal governo bavarese), ma ha nello stesso tempo ribadito che la Costituzione vincola gli organi costituzionali della RFdG a perseguire la riunificazione statale della nazione tedesca.

Orbene, secondo lo Schulz, se appare storicamente comprensibile la proclamazione di questa tesi all'epoca della nascita della RFdG, data l'incertezza circa le linee di sviluppo del quadro europeo e mondiale, essa appare nella situazione attuale del tutto superata e produttrice di conseguenze fortemente negative.

Il suo limite più grave riguarda i rapporti con i partners dell'Europa occidentale. In questo contesto è chiaro che, finché Bonn continuerà a proclamare ufficialmente come suo obiettivo la riunificazione delle due Germanie, rimarrà in piedi un ostacolo di grandissima rilevanza all'avanzamento del processo di integrazione europea, poiché le tendenze nazionalistiche presenti nei partners di Bonn nella CEE, e in particolare in Francia e in Gran Bretagna, potranno sempre utilizzare a loro vantaggio la preoccupazione per il ruolo egemonico che la Germania unificata avrebbe oggettivamente nella Comunità, date le sue dimensioni economiche e demografiche. Ciò, oltre a indebolire la credibilità della politica europeistica di Bonn verso l'esterno, apre all'interno degli spazi alle

tendenze favorevoli a indebolire i legami europei e occidentali di Bonn nel perseguire l'obiettivo della riunificazione nazionale.

Il fatto di considerare ancora aperta la questione tedesca ha delle implicazioni negative anche nei rapporti con l'Est europeo. Se la prospettiva, sia pure estremamente teorica, che un domani possa essere rimessa in discussione la linea Oder-Neisse contribuisce a rafforzare in Polonia le tendenze più filosovietiche e anti-liberalizzatrici, che possono sempre evocare il fantasma del revanscismo tedesco, ancor più negativamente influenza lo sviluppo dei rapporti con la RDT il continuare a proclamare ufficialmente l'obiettivo della riunificazione nazionale, che significa oggettivamente che si è pronti ad assorbire, non appena vi sarà una occasione favorevole, questo Stato, e a fare di Berlino la capitale del nuovo Stato nazionale tedesco. Anche se si tratta di una prospettiva assai irrealistica, il mantenimento di questa posizione ha non solo l'effetto di rafforzare le tendenze più filosovietiche di Berlino Est, ma fornisce anche un importante alibi al rifiuto sia di alleggerire le barriere ai rapporti umani fra le popolazioni delle due Germanie, sia di favorire un miglioramento della situazione sempre precaria di Berlino Ovest. In tal modo viene bloccato ogni sviluppo degli aspetti più positivi della « Ostpolitik ».

La linea ufficiale del governo della RFdG sulla riunificazione nazionale produce infine degli effetti negativi non trascurabili anche nei confronti della propria opinione pubblica. Il fatto di persistere da decenni nel proclamare come compito fondamentale della politica estera di Bonn un obiettivo di fatto politicamente irrealizzabile, a meno di sconvolgimenti imprevedibili e comunque estremamente pericolosi per il mantenimento della pace, non può che contribuire a creare sfiducia nella classe politica democratica tedesco-occidentale e quindi a indebolire la coscienza democratica della popolazione. Il che apre indubbiamente spazi all'emergere, soprattutto fra le giovani generazioni, di tendenze politiche irrazionali anche in riferimento al problema della divisione nazionale.

Sulla base di queste considerazioni lo Schulz propone apertamente la revisione dell'attuale linea ufficiale tedesco-occidentale sulla questione tedesca e suggerisce pure, implicitamente, di non trascurare l'eventualità di una modifica delle prescrizioni della Costituzione a questo riguardo, se esse dovessero rivelarsi un ostacolo insormontabile su tale strada. In termini concreti le forze politiche fondamentali della RFdG e quindi il governo, partendo da una più coerente affermazione che l'obiettivo prioritario della politica estera di Bonn è l'unificazione europea, dovrebbero, in riferimento alla questione tedesca, giungere a proclamare ufficialmente che il perseguimento del sacrosanto compito di eliminare

le barriere oggi esistenti ai contatti fra le popolazioni delle due Germanie non si propone quale sbocco ultimo la ricostituzione dello Stato nazionale tedesco, bensì la possibilità per i tedeschi dell'Est di esercitare l'autodeterminazione democratica, cioè di darsi un regime democratico, che aprirebbe loro la prospettiva di aderire alla Comunità europea, conservando però la personalità statale della RDT (2).

Una simile posizione — verso cui le più importanti personalità politiche tedesche, da Strauss a Scheel a Brandt, hanno fatto chiaramente intendere di propendere in varie prese di posizione, senza però avere avuto ancora il coraggio, anche a causa dell'orientamento della Corte costituzionale, di giungere a una precisa proposta di revisione formale della linea ufficiale del governo —, oltre a togliere di mezzo uno dei più importanti ostacoli all'avanzamento del processo di integrazione europea, aprirebbe anche rilevanti spazi alle tendenze distensive e liberalizzatrici nella RDT e più in generale nell'Europa orientale e, mentre contribuirebbe a breve termine al raggiungimento di una maggiore permeabilità delle frontiere fra i blocchi, contribuirebbe a più lungo termine, in connessione con il rafforzamento dell'integrazione europea, a far emergere prospettive di cambiamenti decisivi all'interno del blocco sovietico.

L'analisi svolta nel libro di Schulz e le sue conclusioni non possono che trovarci pienamente consenzienti, non fosse altro per il semplice fatto che esse convergono con tesi che da molto tempo appartengono al patrimonio politico dei federalisti europei. Basta qui ricordare la risoluzione del MFE sulla questione tedesca del 1963, la dichiarazione dell'Europa-Union Deutschland approvata a Baden-Baden nel 1966 e le dieci tesi approvate nel 1980 dal-

(2) Una tesi del genere era già contenuta implicitamente nel libro di KARL KAISER, *German Foreign Policy in Transition. Bonn between East and West*, Oxford University Press, London, 1982, ma mai finora, almeno a nostra conoscenza, era stata formulata in modo così esplicito e argomentato (a parte le prese di posizione delle organizzazioni federaliste europee che verranno viste più avanti) come nel libro di Schulz. La contestazione da parte di quest'autore dell'obiettivo della ricostituzione dello Stato nazionale tedesco, è utile ricordare, costituisce un orientamento diametralmente opposto a quello di ROSARIO ROMEO, il quale nel suo libro *Italia mille anni*, Firenze, Le Monnier, 1981, considera un grave errore politico e morale la rinuncia aperta o mascherata, sia da parte della maggioranza dei tedeschi occidentali, che dei loro alleati, alla riunificazione nazionale. Una assai lucida critica di questo aspetto del libro di Romeo è svolta da DINO COFRANCESCO, *Riflessioni sul nazionalismo. La Germania e l'Europa*, in « Storia contemporanea », 1982, n. 4.

l'Hauptausschuss di Europa-Union, una delle quali contiene la formula: « Due Stati in Germania - sotto un tetto europeo » (3). Al di là della legittima soddisfazione per il fatto che uno studioso di prestigio conferma, sulla base di una indagine assai completa e approfondita, la validità di una delle posizioni più significative della linea politica dei federalisti, occorre d'altra parte sottolineare l'estrema attualità politica del discorso svolto da Schulz, date le scelte cruciali di fronte a cui si trova in questo periodo la Comunità europea. Ci riferiamo evidentemente al problema della rifondazione istituzionale della Comunità posto all'ordine del giorno dal Parlamento europeo, e che affronterà la sua prova cruciale — la ratifica da parte degli Stati membri — nel periodo delle prossime elezioni europee nella primavera del 1984. Per inciso si deve osservare che proprio per carenza di informazioni aggiornate sull'azione del Parlamento europeo le considerazioni di Schulz sulle prospettive concrete di sviluppo del processo di integrazione europea costituiscono l'unico punto debole del suo lavoro, poiché si limitano a registrare l'attuale fase di profonda crisi della Comunità senza inserire adeguatamente nel quadro le tendenze evolutive messe in moto dall'elezione diretta del Parlamento europeo. Ciò precisato, si deve osservare che nel quadro della battaglia per la rifondazione istituzionale della Comunità potrà avere un peso molto importante ai fini di un suo esito positivo in Francia — il paese in cui si giocheranno le sorti dell'intera impresa e dove, non va dimenticato, all'epoca della battaglia perduta per la CED il fantasma del pericolo egemonico tedesco fu il principale cavallo di battaglia dei nemici della costruzione europea — l'emergere a Bonn di chiare indicazioni di distacco dall'attuale linea ufficiale sulla questione tedesca. Nella misura in cui le proposte di Schulz saranno in grado di suscitare un ampio e produttivo dibattito in Germania sui limiti di tale linea — e qui sarà decisivo l'impegno politico e culturale dei federalisti tedeschi — ciò potrà contribuire in maniera non irrilevante a produrre sviluppi positivi a questo riguardo.

s. p.

(ottobre 1982)

(3) I primi due documenti sono pubblicati in S. PISTONE, *La Germania e l'unità europea*, Napoli, Guida, 1978, il terzo (a cui fa riferimento positivamente lo Schulz) è pubblicato nel numero di settembre del 1980 dell'organo ufficiale dell'Europa-Union Deutschland, « Europäische Zeitung ».

LE SCELTE DELL'ALITALIA

L'acquisto di 30 nuovi Mc Donnell Dougall Super 80 testimonia il processo di risanamento e riqualificazione in corso della compagnia di bandiera italiana. Dopo anni di crisi, la società sembra orientata al recupero dell'antico prestigio. Lascia gravemente perplessi, tuttavia, l'orientamento a favore dell'aereo statunitense, preferito all'europeo Airbus.

La scelta non può essere valutata solo sul piano aziendale. Sul piano tecnico-qualitativo i due aeromobili sono, a parere di molti esperti, sostanzialmente equivalenti: vantaggi e svantaggi si compensano. In tutti i casi, non è su questo piano che sorgono le perplessità.

Una scelta di tale portata è destinata a ripercuotersi significativamente sullo sviluppo economico, sia a livello nazionale che europeo. Il carattere politico-economico della scelta in questione è dimostrato chiaramente dai fatti: essa è stata presa sulla base di un preciso orientamento governativo, come testimoniano le dichiarazioni dell'allora Presidente del consiglio on. Spadolini, in occasione del viaggio a Washington nel 1982. È su questo piano che sorgono dubbi sulla validità dell'orientamento assunto.

Alcune considerazioni possono orientare il giudizio.

1) Il settore delle costruzioni aero-spaziali è uno dei campi in cui si gioca il futuro dei sistemi economici avanzati. L'acquisto dei Mc Donnell Dougall rafforza la leadership statunitense nel settore e ostacola il tentativo europeo di stare sul mercato.

2) La cooperazione europea ha consentito di ottenere, nel settore aero-spaziale, significativi risultati (Airbus, Concorde, Ariane etc.). Ciò rende ancora più grave l'orientamento non-europeo assunto dall'Italia in questa circostanza.

3) L'acquisto degli aeromobili statunitensi pone il nostro paese e le nostre industrie in posizione di collaborazione subordinata rispetto agli Stati Uniti stessi; i vantaggi maggiori sono probabilmente di ordine finanziario. L'orientamento a favore degli europei Airbus avrebbe rafforzato la capacità del paese e dell'industria italiana di porsi in posizione di collaborazione paritetica con i partners europei; i vantaggi maggiori sarebbero in questo caso prevalentemente industriali, con riflessi positivi sull'occupazione.

4) Una politica industriale moderna è realizzata manovrando poche grandi commesse (o comunque incidendo su punti cruciali) in grado di orientare lo sviluppo. L'acquisto degli aeromobili USA sottende una limitata capacità del governo italiano di concepire una coerente politica industriale orientata verso sbocchi europei

e la prevalenza di considerazioni contingenti nei processi decisori governativi.

5) Non possono essere considerate estranee alcune responsabilità europee. La logica confederale tuttora dominante in Europa incentiva la ricerca della collaborazione sulla base di una geometria variabile a misura dei più forti. Ciò emargina i paesi industrialmente più deboli, come l'Italia, che possono trovare in ciò giustificazione per adottare soluzioni nazionali. Ciò indebolisce al tempo stesso i paesi più forti, perché in questo modo non può realizzarsi l'unità del mercato europeo necessaria per il successo delle iniziative di punta. Non è un caso che la cronaca abbia registrato, contemporaneamente all'acquisto degli aeromobili statunitensi da parte dell'Alitalia, una vivace polemica fra i responsabili francesi e tedeschi del consorzio Airbus, generata dalla difficoltà di collocare sul mercato i velivoli nella quantità programmata.

Di fronte a questa situazione, è immediato cogliere come la strada della ragione sia quella della realizzazione di una politica europea dei trasporti, nel quadro di una coerente politica industriale europea.

La condizione europea per rendere praticabile questa alternativa è il rafforzamento delle autorità comunitarie, con l'attribuzione di un potere esecutivo sufficientemente autorevole per garantire l'unità del mercato. Questo progetto è realistico, in quanto corrisponde all'azione costituente intrapresa dal Parlamento europeo.

La condizione nazionale per rendere praticabile questa alternativa è la convergenza, fin da ora, dei comportamenti degli Stati europei. Si tratta di concepire le misure e le politiche nazionali come prerequisiti in grado di agevolare il varo di soluzioni europee adeguate alla natura dei problemi. Questa affermazione va in primo luogo riferita al nostro paese, il cui andamento pericolosamente diverge dalle tendenze prevalenti nel resto dell'Europa. Il paese è oggi impegnato in un processo di risanamento e di riconversione industriale che pone in discussione il nostro futuro. Va detto che questo processo sarà tanto più credibile ed efficace se concepito come contributo italiano all'avanzamento di soluzioni europee, in quanto lo sviluppo e la modernizzazione sono obiettivi perseguibili solo sulla base di un'iniziativa europea. Anche per quanto concerne le Partecipazioni Statali, nel cui ambito si colloca l'Alitalia, il rilancio dell'operatività sarà tanto più credibile e agevole se fondato sull'adozione di una coerente strategia europea.

d. v.

(dicembre 1982)

La campagna per il governo europeo

LA STRATEGIA DELLA LOTTA PER LA RIFORMA ISTITUZIONALE DELLA COMUNITÀ *

Per inquadrare correttamente il dibattito sulla riforma istituzionale della Comunità e sull'atteggiamento che i federalisti devono tenere nei confronti del Parlamento europeo nel suo coraggioso tentativo di farsene promotore, è essenziale chiarire, in via preliminare, la prospettiva di fondo nella quale il dibattito deve essere collocato, al fine di evitare il rischio che malintesi possano nascere dal fatto che ci si pone su piani diversi.

A questo scopo, la constatazione cruciale da fare è che il tentativo del Parlamento europeo *si pone come tappa intermedia di un processo*. Il problema della riforma delle istituzioni non deve quindi essere affrontato dal Parlamento europeo — e da coloro che, come i federalisti, partecipano a questa vicenda con compiti via via di iniziativa, di stimolo, di critica e di sostegno, nella stessa ottica nella quale si dovrebbe porre un'Assemblea costituente il cui compito fosse quello di dare la miglior forma giuridica ad uno Stato già costituito. Non è questo infatti il caso per il Parlamento europeo che, anche se vicesse la sua battaglia, si troverebbe pur sempre a mezza strada nel cammino che conduce all'unità federale dell'Europa.

La consapevolezza di questo carattere specifico dell'iniziativa del Parlamento europeo comporta alcune conseguenze rilevanti ai fini della definizione della nostra strategia:

a) Poiché lo Stato europeo non esiste ancora — ma si sta fa-

(*) Si tratta del testo del rapporto di Francesco Rossolillo alla prima commissione del congresso dell'UEF tenutosi a Milano il 3-4-5 dicembre 1982.

cendo — il problema della riforma istituzionale della Comunità non deve essere posto soltanto nella prospettiva astratta del buon governo, ma anche, e soprattutto, in quella — che può non coincidere con la prima — della prosecuzione del processo di unificazione, cioè del rafforzamento dell'embrione di potere europeo che attualmente esiste nei confronti dei poteri nazionali. In particolare, l'obiettivo strategico essenziale della riforma — il governo europeo — non deve essere pensato come un organo il cui fine esclusivo sia la miglior gestione possibile dell'*acquis communautaire*, ma come fattore decisivo di una progressiva alterazione dell'equilibrio di potere, in seno alla Comunità, a favore del polo europeo nei confronti del polo nazionale.

b) Se è vero che il problema della riforma istituzionale si pone come tappa intermedia di un processo e non come sua conclusione, ne consegue che una eventuale vittoria del Parlamento europeo potrà assumere forme diverse. Ciò significa che il passo compiuto verso la meta potrà essere più o meno lungo, senza che per questo si debba rinunciare a considerarlo come un successo. Per questo la nostra strategia deve essere flessibile e prevedere un obiettivo massimo e uno minimo. Il primo sarà il risultato più avanzato che riteniamo possibile perseguire nella congiuntura storica attuale, quindi il *modello* istituzionale che intendiamo proporre al Parlamento europeo. Il secondo è il *minimo istituzionale*, cioè la parte essenziale del contenuto della riforma, alla quale riteniamo che non si possa rinunciare senza svuotare la riforma stessa di qualsiasi ispirazione innovativa e la cui presenza nel progetto del Parlamento condiziona l'appoggio dei federalisti nella fase successiva alla sua adozione da parte dell'assemblea.

c) Nell'ipotesi di un'assemblea costituente classica, il problema della procedura per l'entrata in vigore del testo costituzionale che essa è chiamata ad elaborare non si pone. Il fatto stesso che l'assemblea sia convocata significa infatti che la modificazione dell'equilibrio di potere che ha reso necessaria la nuova costituzione è già avvenuta, che esiste già un nuovo Stato e che si tratta soltanto di dargli una forma giuridica appropriata. Ciò implica che la procedura per l'entrata in vigore della nuova costituzione è già determinata in anticipo. Nel caso del Parlamento europeo invece la trasformazione dell'equilibrio di potere deve essere attuata *mediante* la riforma istituzionale. Ne consegue che il problema della procedura per l'entrata in vigore del progetto diventa il problema dei problemi, perché si identifica con quello della strategia da seguire per far passare la riforma nella realtà.

Il modello.

Definire la strategia dell'UEF riguardo alla riforma istituzionale della Comunità significa quindi prendere posizione su tre aspetti: il modello, il minimo istituzionale e la procedura.

Per quanto riguarda il modello, una proposta dettagliata è già stata elaborata nel documento predisposto dalla Commissione nominata dal Comitato federale dell'UEF. Eccone gli elementi essenziali:

a) Nei limiti delle competenze attuali delle tre Comunità, ampliate fino a comprendere i poteri necessari per la realizzazione di una unione economica e monetaria e la politica della energia, la nuova Comunità deve essere dotata di un governo responsabile di fronte al Parlamento.

b) Nei limiti delle stesse competenze, il governo deve disporre della pienezza del potere esecutivo e il Parlamento della pienezza del potere legislativo.

c) Ancora nei limiti delle stesse competenze, al Consiglio europeo viene attribuita la funzione di Presidenza collegiale della Comunità.

d) Le altre competenze che si riterrà opportuno affidare alla Comunità — in particolare quelle attinenti alla cooperazione politica e, eventualmente, la politica estera e la difesa — saranno gestite — quantomeno fino alla scadenza di un periodo transitorio da determinare — dal Consiglio europeo, integrato nel quadro giuridico del trattato, e dal Consiglio dei ministri, con procedure analoghe a quelle seguite fino ad oggi, cioè di tipo intergovernativo.

e) Il Parlamento sarà formato da due Camere, la prima eletta a suffragio universale su base proporzionale e la seconda eletta dai Parlamenti nazionali sulla base di un criterio di ponderazione che favorisca i piccoli Stati.

Il minimo istituzionale.

Tanto basti per quanto riguarda il modello. Ora si tratta di vedere quali tra gli elementi che del modello fanno parte costituiscono il minimo istituzionale, cioè il nucleo essenziale della riforma, la soglia al di sotto della quale il progetto del Parlamento perderebbe ogni capacità di modificare in modo significativo i dati della situazione di potere.

Il problema del minimo istituzionale comporta la risposta a due domande: a) qual'è la sfera di competenze nell'ambito della quale è assolutamente urgente cambiare il metodo di gestione della politica comunitaria, se si vuole consentire alla Comunità di

riprendere il cammino dell'unificazione, e per ciò stesso sottrarla al pericolo immediato della disgregazione, e b) qual'è la riforma istituzionale minima che consentirebbe di realizzare questo cambiamento di metodo.

Il settore nel quale si gioca oggi il destino dell'Europa e il futuro del processo di unificazione è senza dubbio quello economico-monetario. È certo infatti che nel settore della cooperazione politica la Comunità ha sinora prodotto risultati largamente insufficienti. Tuttavia sono stati creati per lo meno abbozzi di politiche europee, grazie ai quali la Comunità è spesso percepita, al di fuori dell'Europa, come un'unica entità. È quindi pensabile che in questo campo sia possibile compiere progressi, a breve termine, grazie ad un miglioramento dei meccanismi esistenti. D'altra parte, per quanto riguarda il settore della sicurezza, se è indubbio che il problema della difesa europea sta acquisendo un grado di urgenza sempre maggiore, è altrettanto evidente che una Comunità che si fosse rimessa sulla strada dell'unificazione nel campo economico-monetario potrebbe in una prima fase ottenere risultati significativi anche nel settore della difesa con il metodo della collaborazione intergovernativa.

Diverso è il discorso nel settore economico-monetario. Qui le dimensioni raggiunte dalla disoccupazione, la caduta della produzione industriale, il deterioramento del commercio tra i paesi della Comunità e tra la Comunità nel suo insieme e il resto del mondo stanno a dimostrare che, senza una vera unione economico-monetaria, quelli del rilancio senza inflazione, della ristrutturazione industriale e dell'indipendenza dalla politica economica degli Stati Uniti restano per l'Europa obbiettivi irrealizzabili.

Ed è altrettanto evidente che ad una vera unione economico-monetaria non si può giungere fino a che l'attuale assetto istituzionale della Comunità rimane inalterato. La verità di questa asserzione ha potuto rimanere parzialmente nascosta fintantoché il processo di integrazione europea si è svolto sotto la protezione dell'ombrello politico e monetario americano. Ma ora essa si impone in tutta la sua evidenza. La Comunità assiste impotente alla progressiva degradazione della situazione e si lascia imporre dagli Stati Uniti una politica economica che rischia di condurre l'economia europea al collasso. Il Consiglio dei ministri è divenuto il teatro di sordide dispute tra gli interessi a breve termine degli Stati membri, e perde completamente di vista l'interesse generale dell'Europa. La filosofia del giusto ritorno si generalizza. Riappare lo spettro del protezionismo.

Il problema del contenuto minimo della riforma istituzionale — e qui veniamo alla risposta alla seconda domanda — è quindi

quello del superamento del metodo intergovernativo nel processo di formazione delle decisioni comunitarie. E questo risultato non può essere realizzato che *rendendo l'esecutivo responsabile nei confronti del solo organo che esprime la legittimità democratica europea, cioè del Parlamento europeo.*

Il minimo istituzionale è quindi costituito da *un governo responsabile di fronte al Parlamento e dotato dei poteri necessari alla creazione di una unione economica e monetaria.*

Devono di conseguenza essere respinte due opzioni alternative che sono fino ad oggi emerse nel dibattito istituzionale dentro e fuori il Parlamento europeo.

— La prima è quella che vorrebbe attribuire esplicitamente il ruolo di esecutivo europeo al Consiglio europeo, inserito nel quadro giuridico dei Trattati. Questa proposta lascia inalterato il metodo intergovernativo che è la causa dell'attuale paralisi della Comunità, e non fa che confermare lo *status quo*.

— La seconda è quella che prevede la creazione di un esecutivo simile a quello della Confederazione Elvetica, eletto dal Parlamento all'inizio della legislatura, ma sottratto ad ogni controllo parlamentare nel corso della stessa. Questa opzione non tiene conto del fatto che la responsabilità di un governo di fronte ad un Parlamento non si identifica con il potere del secondo di *nominare* il primo, ma con quello di *revocarlo*. Senza questa minaccia costante un esecutivo europeo — anche se nominato dal Parlamento — cadrebbe ben presto sotto il condizionamento paralizzante dei governi nazionali.

La procedura.

Una volta elaborato, da parte del Parlamento, il progetto di riforma istituzionale, si pone il problema della procedura per la sua adozione da parte degli Stati.

È noto che, a norma dell'art. 236 del Trattato CEE (e di analoghe norme nei Trattati CEEA e Euratom) qualunque proposta di revisione dei Trattati deve essere presentata al Consiglio da uno Stato membro o dalla Commissione. Il Consiglio, a sua volta, dopo aver consultato l'assemblea e, se necessario, la Commissione, convoca una conferenza di rappresentanti dei governi degli Stati membri, al fine di concordare il testo degli emendamenti da introdurre nei Trattati. Tali emendamenti entrano in vigore con la ratifica di tutti gli Stati membri.

È di immediata evidenza che l'applicazione di questo articolo avrebbe l'effetto di insabbiare il progetto del Parlamento o, nella migliore delle ipotesi, quello di snaturarne completamente il con-

tenuto, privandolo di qualsiasi efficacia innovativa. La storia del processo di integrazione europea è eloquente a questo proposito. Basti ricordare il modo in cui il Consiglio fece naufragare il progetto di Comunità politica europea elaborato dall'Assemblea nel quadro del trattato CED; o, per richiamare un esempio tratto dall'attualità, il trattamento che il Consiglio — per il tramite del COREPER — sta riservando al piano Genscher-Colombo il quale, pur non essendo che una timida razionalizzazione dell'esistente, viene sistematicamente privato, nel corso delle riunioni dei rappresentanti dei governi, del pur trascurabile contenuto innovativo che possiede. È evidente del resto che è impossibile attendersi gran che da un organo la cui vocazione — salvo che in periodi di crisi acuta — è quella di elaborare faticosi compromessi tra gli interessi a breve termine degli Stati membri.

Si tratta quindi di individuare una procedura che consenta di aggirare l'ostacolo del Consiglio, senza per questo evitare il passaggio obbligato dell'adesione dei governi degli Stati membri. È evidente infatti che l'intenzione iniziale del Club del Coccodrillo di trasmettere direttamente il progetto agli organi degli Stati membri competenti per la ratifica era più l'espressione di un'esigenza che l'indicazione di una procedura precisa, perché soltanto la firma di almeno un governo può attribuire a un testo carattere di trattato internazionale.

L'obiettivo da raggiungere è quindi quello di ottenere l'adesione *successiva* dei governi degli Stati membri. La convinzione infatti che il progetto del Parlamento non sarebbe mai accettato dal Consiglio non implica che si debba attribuire ai governi degli Stati membri in quanto tali un atteggiamento strutturalmente contrario alla riforma istituzionale. Si può al contrario ritenere che, sottoposti a pressioni appropriate e in circostanze opportune, essi potrebbero aderire al progetto del Parlamento. *Ciò che sarebbe invece utopistico pensare è che essi possano farlo contemporaneamente, all'unanimità e nell'irresponsabilità di una deliberazione segreta.*

Una procedura che risponda ai requisiti richiesti deve presentare due caratteristiche essenziali: a) una disposizione inserita nel progetto che stabilisca che, per l'entrata in vigore delle nuove norme, saranno sufficienti l'adesione e la ratifica di una maggioranza qualificata di Stati membri (per esempio due terzi degli Stati, o sei di essi, di cui tre grandi); b) l'invio da parte della Presidenza del Parlamento europeo del progetto a tutti i governi singolarmente, con l'invito a ciascuno di essi a farlo proprio e a proporlo agli altri perché lo firmino a loro volta.

La scelta di una procedura di questo genere comporta due conseguenze: a) che il progetto del Parlamento, per sottrarsi alla previsione dell'art. 236, dovrà ricevere la forma di un trattato nuovo, e non quella di una serie di emendamenti ai vecchi trattati (il che non impedirebbe evidentemente che delle parti dei trattati attuali siano interamente recepite nel nuovo trattato); b) che il nuovo trattato sarà evidentemente incompatibile con i trattati attuali e in quanto tale esporrà gli Stati che lo adotteranno all'eventualità di un ricorso alla Corte di Giustizia da parte degli altri — o di alcuni di essi — per violazione dei trattati attuali. Gli Stati così convenuti davanti alla Corte dovranno essere preparati a resistere al ricorso denunciando i trattati attuali sulla base della clausola « *rebus sic stantibus* ».

È indubbio che l'*iter* prefigurato dalla procedura proposta è irto di difficoltà. Ma è altrettanto evidente che si tratta della sola via percorribile. Valgano a questo proposito tre considerazioni:

a) Mentre è impensabile che il Consiglio si trovi d'accordo nell'approvare il progetto del Parlamento nella forma in cui esso lo elaborerà, è perfettamente possibile che si trovi un governo disposto a compiere per primo il gesto di adottarlo. Una volta fatto il primo passo, diverrebbe più facile fare il secondo, il terzo, ecc. Quando il progetto fosse stato adottato da un certo numero di governi, la posizione degli altri diverrebbe sempre più difficile da sostenere, tanto più che ci si potrebbe dispensare dell'adesione dei governi più francamente antieuropei in virtù della disposizione che prevede l'entrata in vigore del trattato senza che sia necessaria l'adesione e la ratifica della totalità degli Stati membri.

b) Si eviterebbe il pericolo che il progetto sia totalmente svuotato di contenuto da una serie di emendamenti, il che non mancherebbe di verificarsi nell'eventualità — peraltro poco probabile — che il Consiglio convocasse una conferenza dei rappresentanti degli Stati per prenderlo in considerazione.

c) I federalisti si troverebbero di fronte degli interlocutori ben identificati e responsabili, sui quali potrebbero fare pressione, il che non accadrebbe se del progetto fosse investito il Consiglio, che è un interlocutore inafferrabile, in seno al quale è fin troppo facile scaricare sugli altri *partners* la responsabilità degli insuccessi.

Conclusione.

La battaglia che ci attende è difficile, e sarebbe insensato rifiutare di prenderne atto. Ma non si tratta certo della prima battaglia difficile che ci tocca affrontare. È fuori di dubbio che da molte parti si tenterà di ridicolizzarci come utopisti. Ma è bene ricor-

dare che si era tentato di farlo anche quando abbiamo intrapreso la battaglia per l'elezione diretta del Parlamento europeo, e quella battaglia è stata vinta. Oggi, il meno che si possa dire è che il nostro credito è aumentato. E ciò si deve alla lucidità anticipatrice che abbiamo dimostrato nella definizione dei nostri obiettivi e all'efficacia che ha caratterizzato la nostra azione.

Dobbiamo anche in questa circostanza dimostrarci degni del nostro passato. È doveroso richiamare il principio che Jean Monnet poneva sempre alla base della sua azione: non iniziare mai la riflessione sul che fare chiedendosi che cosa è possibile, ma chiedersi prima di tutto che cosa è necessario, nella consapevolezza che nella storia ciò che è realmente necessario è per ciò stesso anche possibile. E oggi un governo democratico europeo è drammaticamente necessario.

Del resto il coraggio nel progettare è la condizione della nostra sopravvivenza come movimento politico. Albertini ricorda spesso che i federalisti non dispongono delle due risorse essenziali una almeno delle quali è normalmente indispensabile per costruire la base di potere di un movimento politico: il voto e la violenza. La nostra sola forza è l'acutezza del nostro sguardo.

Ciò non implica che non si debba riconoscere che l'esito di qualunque processo politico è il risultato di una serie di compromessi. È certo che la riforma dei trattati — sempre che il tentativo del Parlamento europeo vada a buon fine — non sarà come noi l'avremmo desiderata. Ma è proprio per questo che abbiamo il preciso dovere di sostenere le posizioni che ci sembrano necessarie con forza e coerenza. I compromessi sono punti di incontro tra posizioni i cui punti di partenza sono spesso molto lontani, ed il loro esito varia in funzione del vigore con il quale le posizioni iniziali sono fatte valere. Nel processo di unificazione europea si potranno raggiungere buoni compromessi soltanto se gli innovatori — cioè noi, prima di ogni altro — dimostreranno coraggio e coerenza. Non ci si può certo attendere che siano i difensori dello *status quo* a venire in nostro aiuto.

Se invece adotteremo l'atteggiamento « realistico » di prevedere fin dall'inizio l'esito del compromesso, e faremo dell'esito previsto la nostra posizione di partenza, la nostra sconfitta sarà inevitabile. Basti pensare all'effetto demoralizzante che avrebbe sui migliori tra i parlamentari europei una nostra presa di posizione che fosse più arretrata delle opzioni contenute nella Risoluzione del 6 luglio.

La verità è che il nostro compito non è quello di limitarci a prevedere, come se fossimo osservatori distaccati del processo. Dobbiamo al contrario avere l'orgoglio di essere *attori* del pro-

cesso, ed essere consapevoli, nel formulare le nostre previsioni operative, del fatto che l'esito della battaglia dipenderà — almeno in parte — dalla nostra lucidità, dalla nostra tenacia e dalla nostra unità.

Questo è il vero realismo. Perché la storia si muove, anche se talvolta non ce ne accorgiamo, per effetto di un'illusione ottica, perché noi ci muoviamo con lei. Realista non è quindi colui che crede che lo *status quo* sia destinato a perpetuarsi indefinitamente: questa è piuttosto l'utopia dell'immobilità. Realista è colui che sa vedere la direzione del movimento della storia e ha la capacità di impegnare le sue energie per accelerarlo.

Certo, tutto ciò non significa che dobbiamo essere certi della vittoria nella battaglia per il governo europeo. Dobbiamo, al contrario, essere sempre consapevoli delle difficoltà dell'impresa. Ma di una cosa possiamo avere la certezza: che, se ci batteremo con lucidità e determinazione, anche se saremo sconfitti la causa dell'Europa e il prestigio dell'UEF ne usciranno rafforzati. Ciò che è fatale, per i movimenti di avanguardia come il nostro, non sono le battaglie perdute, ma quelle non combattute.

FRANCESCO ROSSOLILLO

I documenti

XI CONGRESSO DEL MFE * (Bologna, 5-7 novembre 1982)

L'orizzonte mondiale si oscura sempre di più. I mali del mondo si accrescono e si aggravano. E non si vede ancora una via d'uscita. Non si profila ancora, da alcuna parte, né un cambiamento di rotta, né uno schieramento di forze per promuoverlo ed affermarlo. Bisogna dunque dichiarare lo stato di pericolo. La ragione non conosce altre vie.

Il male peggiore, la guerra, è sempre presente. Dalla fine del secondo conflitto mondiale ad oggi, c'è sempre stata una guerra in qualche parte del mondo. Ma ora siamo giunti ad un punto nel quale il sistema politico mondiale non controlla più il ricorso alle armi e aggrava pertanto il rischio di una guerra nucleare. Le guerre degli ultimi anni non hanno più il carattere di eventi privi di influenza sull'equilibrio mondiale, o di eventi gestiti politicamente dalle grandi potenze. Queste guerre, pur avendo ripercussioni molto gravi ovunque, sono imposte da Stati piccoli e medi alle stesse superpotenze che ormai non riescono più né ad impedirle, né a controllarne lo svolgimento.

Ciò mostra con l'evidenza dei fatti che le grandi potenze stanno perdendo il controllo del sistema politico mondiale e non sono più la sede nella quale si formano le iniziative capaci di preparare l'avvenire. Da ciò nasce la sensazione che il mondo vada

(*) A documentazione dei risultati politici dei lavori dell'XI Congresso del MFE, pubblichiamo il documento di politica generale presentato da Mario Albertini e approvato all'unanimità dal Congresso.

alla deriva, e il timore, fortemente sentito anche se non sempre confessato, che non esista la possibilità di un miglioramento qualitativo della situazione internazionale. In questo quadro i grandi problemi del mondo — da quello della fame a quello della guerra, da quello di un nuovo ordine economico internazionale a quello della distensione — sembrano ormai sempre più difficili da risolvere o addirittura insolubili.

C'è un legame tra questa situazione e la crescente militarizzazione della politica estera degli USA e dell'URSS. Si tratta del tentativo funesto — foriero solo di caos se non sarà fermato in tempo — di far valere il peso delle armi al posto del prestigio perduto e dell'influenza che le grandi potenze non riescono più ad esercitare in termini veramente politici proprio perché il loro potere declina e non orienta più in modo positivo le aspettative dell'opinione pubblica mondiale. È dunque insensato pensare che le grandi potenze possano, con la loro condotta egemonica, promuovere la riduzione degli armamenti convenzionali e nucleari, la distensione e la collaborazione tra i popoli su un piano di eguaglianza.

A questo peggioramento della politica internazionale corrisponde l'aggravamento della situazione economica. I paesi a economia di mercato sono sempre meno capaci di controllare il processo economico. Alcuni tra essi conoscono a un tempo i mali della disoccupazione e dell'inflazione; altri sono riusciti temporaneamente a ridurre l'inflazione, ma solo con l'aumento della disoccupazione, l'arresto dello sviluppo, e la recessione. L'incertezza si diffonde ovunque, l'avvenire risulta sempre più difficile da pensare, e non si riesce a vedere quale potrebbe essere la politica economica da mettere in atto per salire la china. È solo a causa di ciò che si parla, anche se a torto, della crisi teorica della politica keynesiana come della crisi storica dello Stato sociale.

Nei paesi del socialismo reale, che pretendevano orgogliosamente di non essere esposti, come i paesi capitalisti, al rischio di crisi economiche, si manifestano in realtà fenomeni di inflazione, di arresto dello sviluppo, di recessione, di grave indebitamento con l'estero ecc. E anche in questi paesi è venuta a mancare, con la crisi del disgelo e il fallimento dei tentativi di riforma del sistema economico, la capacità di pensare l'avvenire e di impostare programmi economici nuovi.

Nei paesi del Terzo mondo la situazione è ancora più grave a causa dello scarto crescente tra le legittime aspettative della popolazione e i risultati troppo modesti che si ottengono. È un fatto che il divario rispetto al resto del mondo aumenta, e che le ragioni di scambio peggiorano. Il numero delle persone morte per

fame non diminuisce ma le spese per le armi aumentano. A causa di ciò la rassegnazione e il fatalismo prendono il posto della speranza. Nello stesso tempo nei paesi ricchi e fortunati, ciascuno dei quali pensa sempre più a se stesso, come se il suo destino non dipendesse da quello di tutti, si diffonde una colpevole indifferenza, che cerca di nascondersi ipocritamente dietro le vuote dichiarazioni di principio o le imprese ancora vane delle organizzazioni internazionali.

A questa situazione, così grave tanto sul piano politico quanto su quello economico, il mondo ha saputo reagire sino ad ora solo con una lamentevole confessione di impotenza, o addirittura invocando gli uni la crisi dell'Occidente, gli altri quella del socialismo reale, o dei valori storici, o della stessa ragione. Ma la realtà è un'altra. Non siamo di fronte né ad un destino cieco, né ad una maledizione. Siamo di fronte ad un mondo che si trasforma sempre più velocemente e ad una prassi politica sempre più statica. Siamo di fronte ad una politica mondiale che persevera nell'errore solo perché le grandi potenze che controllano il mondo non hanno più la possibilità di realizzare una politica veramente diversa, ma nessuno pensa ancora ad una vera alternativa o si rifugia nelle alternative nazionali come se fosse possibile cambiare il mondo cambiando il governo del proprio paese. Non bisogna dunque invocare la crisi della ragione. Bisogna contestare l'egemonia delle grandi potenze e sconfiggere il bipolarismo per far avanzare l'intero genere umano sulla via dell'unità, della giustizia, della democrazia internazionale e della pace.

La critica del bipolarismo è iniziata da tempo. Ma questa critica resta velleitaria perché non si fonda ancora sul proposito reale di sostituire gli attuali strumenti bipolari di controllo della situazione mondiale con strumenti multipolari. Ciò che bisogna formulare in tempo e con chiarezza, prima di una nuova sconfitta storica delle forze della democrazia e del progresso, è dunque la via della transizione al multipolarismo. È questa la pietra di paragone di tutti i disegni politici del presente. Ogni altro proposito sarebbe vano. O si sostituisce gradualmente il bipolarismo con il multipolarismo, o si resta prigionieri della situazione attuale, cioè di una situazione priva di alternative reali sia per quanto riguarda i programmi politici ed economici, sia per quanto riguarda la promozione politica e sociale delle forze nuove che il processo storico crea incessantemente.

È dunque tempo di capire che il primo passo per il superamento del bipolarismo può essere fatto subito, sul piano economico, in Europa occidentale. In Europa c'è l'alternativa al dollaro come strumento esclusivo di controllo delle relazioni economiche

internazionali: la moneta europea. Basta il senso comune per stabilire che la moneta europea costituirebbe uno strumento multipolare (non egemonico) di controllo delle relazioni economiche internazionali; e per capire che con questo strumento multipolare potrebbero farsi valere, anche sul piano mondiale, le forze oggi costrette dalla mancanza di strumenti efficaci sul piano internazionale, e dalla debolezza degli Stati nazionali, alla subordinazione e all'impotenza. Ciò mostra che con la moneta europea si potrebbe ottenere una prima modificazione reale dell'equilibrio mondiale, e quindi la possibilità di prendere finalmente delle decisioni che si sono rivelate fino ad ora impossibili, soprattutto per quanto riguarda il Terzo mondo. È in una situazione di potere di questo genere che le forze favorevoli al nuovo ordine economico internazionale potrebbero finalmente affermarsi e imprimere una svolta negli affari del mondo.

Si tratta dunque di tener presente che, sotto il profilo economico, la creazione della moneta europea è perfettamente possibile. Basta osservare: a) che la moneta europea è uno sviluppo dello SME già previsto dai governi; b) che c'è, a questo riguardo, una coincidenza dell'interesse nazionale con l'interesse europeo e con quello mondiale. Per gli europei vale il fatto che, nella situazione creata dalla fine della convertibilità del dollaro in oro, la divisione monetaria europea (cioè la sopravvivenza anacronistica delle monete nazionali nel Mercato comune) non può non rendere impossibile qualunque forma non marginale di politica economica europea. È questo il fattore che ha fermato l'integrazione europea all'inizio degli anni Settanta; e che, se perdurasse, la condannerebbe al fallimento, con conseguenze incalcolabili per tutti. Per il Terzo mondo vale il fatto che solo con la moneta europea si potrebbe, come si è già osservato, eliminare il monopolio del dollaro e creare un nuovo ordine economico internazionale. E infine, per il mondo interno, vale il fatto che solo liberando l'enorme domanda potenziale del Terzo mondo si potrebbe dar vita ad un nuovo periodo stabile di sviluppo.

Si giunge così alla questione politica fondamentale: non si può creare una moneta europea senza creare nel contempo una prima forma di governo europeo. In concreto si tratta di dotare la Comunità di un esecutivo capace di gestire lo sviluppo della unione economico-monetaria, cioè di fondare il governo della Comunità sulla volontà dei cittadini, anche per non ridurre l'elezione europea ad una farsa e ad una presa in giro dei principi democratici. Va dunque fatto osservare, a chi non ne tiene ancora conto, che l'azione rivolta a questa finalità è già in corso. Grazie alla lucida iniziativa di Altiero Spinelli, il Parlamento europeo ha

istituito una Commissione permanente per la riforma istituzionale della Comunità; e si è solennemente impegnato, con il voto del 6 luglio 1982, ad elaborare entro la fine del 1983 un progetto di riforma istituzionale della Comunità da sottoporre alla ratifica dei competenti organi costituzionali dei paesi membri.

La via per la creazione di un vero esecutivo europeo è dunque aperta. E se è vero che i governi sono ancora riluttanti, e che i partiti sono ancora inerti, è anche vero che esiste una leva per far cadere questo ostacolo. Questa leva sta nel fatto che ciascun governo, ciascun Parlamento e ciascun partito dovrà dire sì o no, in prima persona, al progetto di riforma del Parlamento europeo. Non ci sono scappatoie, e non sarà facile dire no. Quando il Parlamento europeo avrà terminato la redazione del progetto, la parola passerà ai governi e grazie a ciò, anche ai Parlamenti e ai partiti. La parola passerà ai governi nazionali perché sono i governi nazionali che esercitano in ogni caso, e per forza, a questo riguardo, tutti i poteri, ivi compreso quello di portare a conclusione, o di insabbiare; i risultati del lavoro costituzionale del Parlamento europeo. E va detto che, se almeno un governo lo vorrà, non si potrà insabbiare nell'anonimato il progetto di riforma del Parlamento europeo senza che si venga a sapere quali governi erano contro e quali a favore. Ogni governo ha infatti la piena facoltà di dare al progetto del Parlamento europeo, senza modificarlo, la veste di un progetto di trattato da proporre agli altri Stati perché lo sottoscrivano e lo sottopongano alla ratifica dei rispettivi Parlamenti nazionali. Ciò significa che i governi propensi a dire no per non cedere alcun potere all'Europa sarebbero costretti a fare pubblicamente questa scelta negativa, e ad assumere in prima persona l'intera responsabilità del rifiuto di fronte ai loro cittadini, all'opinione pubblica europea e alla stessa opinione pubblica mondiale. Ed è evidente che un no così netto all'Europa, che costituisce la vera forza di ogni Stato nazionale, non è facile; e che potrebbe divenire addirittura impossibile qualora i termini del problema fossero ben noti a tutti.

Il compito del MFE è dunque chiaro. Noi dobbiamo batterci perché il governo italiano sia quello che prende l'iniziativa di sottoporre il progetto del Parlamento europeo a tutti gli altri governi. È un compito difficile ma non impossibile. Dobbiamo tener presente che il governo italiano non può rifiutare l'Europa senza squalificarsi di fronte ai cittadini. E dobbiamo inoltre tener presente che quando, con la seconda elezione europea, il fatto assumerà un grande rilievo pubblico, né il Governo, né il Parlamento, né i partiti, potranno dire no senza pagare un prezzo altissimo.

Si tratta dunque di far presente sin da ora questa situazione al governo, al Parlamento e ai partiti. Bisogna chiedere sin da ora al governo italiano di inviare un messaggio solenne al Parlamento europeo per incoraggiarlo a completare il progetto di riforma e per assicurarlo che non lo lascerà cadere. E per impedire che nel momento più difficile, quello iniziale, l'inerzia soffochi tutto, dobbiamo sin da ora interessare le sezioni locali dei partiti, e far loro presente quale rischio correrebbe il partito che risultasse pubblicamente contrario al progetto del Parlamento europeo. Lo sviluppo di questi contatti ci permetterà di organizzare convegni e manifestazioni pubbliche, e di interessare la stampa locale. L'approssimarsi dell'elezione europea rafforzerà la nostra campagna. La nostra conclusione deve essere perciò una sola: abbiamo vinto la battaglia per il voto europeo, possiamo vincere quella per il governo europeo.

XI CONGRESSO DELL'UEF *

(Milano, 3-5 dicembre 1982)

Schema del rapporto politico del Presidente.

1. Nel presente stato di incertezza è necessario riprendere in esame gli aspetti di fondo del problema dell'unificazione dell'Europa (cioè del primo nucleo europeo unificabile). In teoria si poteva unire l'Europa, subito dopo la seconda guerra mondiale, con una assemblea costituente. L'UEF ha sostenuto questa soluzione, ma la storia ha deciso altrimenti. L'impresa europea ha preso la forma di uno sviluppo, cioè di un processo graduale.

2. Dal punto di vista della strategia politica ciò ha comportato la rinuncia a valersi di un potere di unificazione immediato e risolutivo (il potere costituente classico), e la scelta di un potere di unificazione graduale. Bisogna dunque tener presente che questo potere si forma e cresce solo se l'unificazione avanza; e che esso si riduce, fino a scomparire, se il processo si ferma o retrocede. La ragione sta nel fatto che, in una situazione dominata ancora dai poteri nazionali e dalla lotta politica nazionale, il potere europeo si manifesta solo se l'unificazione, avanzando, acquista credibilità, e quindi produce aspettative europee tali da condizionare le scelte degli uomini politici, il comportamento degli imprenditori e dei lavoratori e i sentimenti della popolazione.

3. È dunque vero, come si è detto sin dall'inizio, che l'unificazione deve avanzare sempre e non fermarsi mai, perché ciò comporterebbe inevitabilmente il rischio di retrocedere. Ma ciò è proprio quanto sta accadendo, ed è per questo che non bisogna lasciar cadere nell'oblio i principi fondamentali del problema della costruzione graduale dell'Europa. L'unificazione dell'Europa è ferma dagli inizi degli anni Settanta; e in conseguenza di ciò essa sta retrocedendo sia sul piano oggettivo dei fatti economici, sia sul piano soggettivo delle convinzioni, delle credenze e delle aspettative. Non occorre spiegare quanto ciò sia grave e pericoloso. Lo stato della politica mondiale, del commercio internazionale e l'evoluzione della tecnologia pongono tutti i popoli davanti al bivio della ripresa in un quadro di collaborazione internazionale

(*) A documentazione dei risultati politici dei lavori del Congresso, pubblichiamo il Rapporto del presidente uscente, Mario Albertini, che è stato rieletto con 220 voti su 234 votanti, l'Appello per l'Europa votato all'unanimità dal Congresso e la composizione dei nuovi organi direttivi dell'UEF.

o della decadenza nel quadro di una tensione crescente. E solo con l'unità l'Europa può rispondere a questa vera e propria sfida della storia.

4. È evidente, per coloro che considerano seriamente la questione, che sono due i nodi che hanno fermato lo sviluppo dell'integrazione europea all'inizio degli anni Settanta: a) la divisione monetaria, che rende impossibile — specie dopo la fine della convertibilità del dollaro in oro — qualunque forma non marginale di politica economica europea; b) la mancanza di un esecutivo democratico capace di gestire l'unione economico-monetaria e il suo sviluppo. Se questi due nodi non verranno sciolti in tempo l'integrazione europea continuerà a regredire, il che significa anche che la divisione nazionale, già grave sul terreno economico, diventerà ancora più grave, sino a rendere impossibile, anche in questo dopoguerra, l'impresa dell'unificazione dell'Europa.

5. È importante, per l'intelligenza del problema, tenere presente che l'azione per sciogliere questi due nodi è in corso da anni. Sono gli stessi governi che l'hanno intrapresa per un verso con il piano Werner e poi con lo SME, e per l'altro con le iniziative per il rafforzamento della Comunità e la creazione dell'Unione; cioè con iniziative che dovrebbero rafforzare la capacità d'azione della Comunità e perciò riguardano l'esecutivo. Ma questa azione è ancora debole, e non ha ancora conseguito risultati efficaci, perché sono mancate delle scelte chiare ed efficaci da parte dei grandi leaders europei. Queste scelte sono tuttavia possibili, per le ragioni che seguono.

6. La seconda tappa del SME resta un obbligo morale e politico dei governi. Se il progetto Genscher-Colombo servisse anche, e soprattutto, per questo scopo, la premessa economico-monetaria per il rilancio dell'Europa sarebbe acquisita. Circa la seconda premessa, un esecutivo per l'unione economico-monetaria, la sola via che può dare frutti — dopo il fallimento di tutti gli altri tentativi di rafforzare la Comunità — è quella intrapresa dal Parlamento europeo con la Commissione istituzionale.

7. Il vero nodo da sciogliere sta nel fatto che un Parlamento o ha il potere di controllare l'esecutivo, o ha poteri illusori. L'idea di accrescere i poteri del Parlamento europeo senza conferirgli, sia pure in forme minime e iniziali, il potere di controllare l'esecutivo, è pertanto un puro e semplice inganno verbale. A questo riguardo il pericolo sta nell'intervento degli esperti e dei funzionari (inevitabile se non si riconosce che questo compito spetta al Parlamento europeo) o prima di, o in mancanza di, direttive esplicite dei maggiori leaders politici.

8. Il presupposto dei cambiamenti politici è ovviamente la manifestazione della volontà politica. Senza scelte precise e concrete dei grandi leaders europei (pari alle scelte di Adenauer, De Gasperi, Schuman e Spaak), gli esperti possono lavorare solo sulla base dell'ipotesi della mancanza di volontà politica, cioè della impossibilità di fatti nuovi e di veri cambiamenti. Si tratta dunque di affidare a ciascuno i compiti che può veramente svolgere: al Parlamento europeo, che è un corpo politico che rappresenta democraticamente i cittadini europei, e che si è già orientato in questo senso, quello della elaborazione del progetto di riforma della Comunità e di costruzione dell'Unione; ai Parlamenti e ai governi nazionali, che detengono ancora tutti i poteri, quello della decisione finale.

9. Con le decisioni del Parlamento europeo a questo riguardo, la via per la creazione di un vero esecutivo è aperta. E se è vero che i governi sono ancora riluttanti, e che i partiti sono ancora inerti, è anche vero che esiste una leva per far cadere questo ostacolo. Questa leva sta nel fatto che ciascun governo, ciascun Parlamento e ciascun partito dovrà dire sì o no, in prima persona, al progetto di riforma del Parlamento europeo. Non ci sono scappatoie, e non sarà facile dire no. Quando il Parlamento europeo avrà terminato la redazione del progetto la parola passerà ai governi e grazie a ciò anche ai Parlamenti e ai partiti. La parola passerà in ogni caso, e per forza, ai governi nazionali perché sono i governi nazionali che esercitano, a questo riguardo, tutti i poteri, ivi compreso quello di portare a conclusione, o di insabbiare, i risultati del lavoro costituzionale del Parlamento europeo.

10. Bisogna tener presente una cosa importante per l'azione. Se almeno un governo lo vorrà, non si potrà insabbiare nell'anonimato il progetto di riforma del Parlamento europeo senza che si venga a sapere quali governi erano contro e quali a favore. Ogni governo ha infatti la piena facoltà di dare al progetto del Parlamento europeo, senza modificarlo, la veste di un progetto di trattato da proporre agli altri Stati perché lo sottoscrivano e lo sottopongano alla ratifica dei rispettivi Parlamenti nazionali. Ciò significa che i governi propensi a dire no per non cedere alcun potere all'Europa sarebbero costretti a fare pubblicamente questa scelta negativa, e ad assumere in prima persona l'intera responsabilità del rifiuto di fronte ai loro cittadini, all'opinione pubblica europea e alla stessa opinione pubblica mondiale. Ed è evidente che un no così netto all'Europa, che costituisce la vera forza di ogni Stato nazionale, non è facile e che potrebbe divenire addirittura impossibile qualora i termini del problema fossero ben noti a tutti.

Il compito dell'UEF è dunque chiaro. A livello europeo dobbiamo sostenere con tutte le nostre forze l'impresa del Parlamento europeo. E a livello nazionale dobbiamo agire energicamente perché ciascun governo sia messo di fronte alle sue responsabilità.

Appello per l'Europa.

Senza l'Europa non c'è salvezza. L'unità europea è la vera forza morale, politica ed economica dei nostri Stati, la sola possibilità per gli Europei di costruire un avvenire degno del loro passato, di difendere e sviluppare la democrazia, di procedere verso la pace universale e l'eguaglianza di tutti i popoli.

Ma da alcuni anni l'integrazione europea retrocede invece di avanzare. I tentativi di rendere consistenti le politiche comuni, di rafforzare la Comunità e di creare l'Unione sono falliti. Questi fallimenti erano inevitabili. Avendo raggiunto lo stadio dell'unione doganale ed agricola, l'integrazione europea poteva proseguire solo sulla via dell'unione economica. Ma questa via non è percorribile senza la moneta europea e senza un esecutivo comune per il governo democratico dell'economia europea.

Questi sono i nodi da sciogliere, e il tempo stringe perché i partiti e i cittadini, a causa della stasi del processo di integrazione, stanno perdendo la fiducia nella possibilità di costruire l'Europa, di rafforzare la cooperazione politica e di estenderla ai settori della sicurezza e della difesa.

L'ora di assumersi le proprie responsabilità è venuta per tutti. Senza soluzioni europee dei maggiori problemi politici, economici e sociali i nostri Stati non possono evitare la decadenza e rischiano di essere travolti. L'Unione europea dei federalisti invita pertanto i governi e i partiti a prendere le iniziative necessarie per il rilancio dell'integrazione europea. Solo la cattiva volontà impedisce di inserire, nel progetto Genscher-Colombo, il passaggio alla seconda tappa dello SME, cioè la moneta europea. E solo la cattiva volontà impedisce di sostenere apertamente il lavoro della Commissione istituzionale del Parlamento europeo per la riforma della Comunità e la creazione di un esecutivo democratico europeo.

Quando il Parlamento europeo avrà adottato il progetto di riforma della Comunità i governi e i partiti si troveranno di fronte alla responsabilità di dire sì o no; e basterà l'azione di un solo governo per impedire agli altri governi di insabbiare il progetto del Parlamento europeo senza pronunciarsi apertamente. Questa è la leva da usare. L'UEF invita tutti i cittadini, tutte le forze europeistiche e tutti gli uomini politici di buona volontà ad usarla. Nel contempo ricorda ai governi l'opera di Adenauer, di De Ga-

speri, di Schuman, di Spaak e di Monnet, e li invita a sostenere l'iniziativa costituzionale del Parlamento europeo.

Grazie al consenso dei popoli, e all'azione creativa dei padri fondatori, l'Europa è giunta sulla soglia della sua unità irrevocabile. Disperdere questo patrimonio storico, e abbandonare di nuovo l'Europa alla divisione, sarebbe il peggiore dei delitti.

Il nuovo Comitato federale.

Membri effettivi.

Ota Adler (GB), Max Ambuehl (CH), Otto Bardong (D), Bernard Barthalay (F), Luciano Bolis (I), Teresa Caizzi (I), Bernard Coudret (F), Manfred Daeuwel (D), R. Dumont du Voitel (D), Franz Fromm (A), Anita Garibaldi (F), Rainer Giesel (D), Christian Gloeckner (D), Filip Goemans (B), Thomas Jansen (D), J. Jarzembowski (D), Ernst Johansson (D), S. Jonker (NL), Walter Kunnen (B), Lucio Levi (I), Alberto Majocchi (I), Luigi V. Majocchi (I), Massimo Malcovati (I), H.C. Molenaar (NL), Jean Ordner (F), Fritz Petermann (D), Annemarie Peus (D), John Pinder (GB), Sergio Pistone (I), H.G. Poettering (D), Derek Prag (GB), Grete Rhomberg (A), P.J. de Rooy-Janse (NL), F. Rossolillo (I), R. van Schendel (B), Claus Schoendube (D), J. Schoening (D), Rainer Schwarzer (D), A.R.A. Theunissen (NL), E.G. Thompson (GB), Wolfgang Wessels (D), Ernest Wistrich (GB), Max Wratschgo (A), Rudolf Wyder (CH).

Membri supplenti.

Walburga Beutl (A), Günter Bruer (D), Anton von Cetto (D), André Darteil (F), Virgilio Dastoli (I), J.B. Dick (NL), Lawrence Fullick (GB), G. Goldberg (D), Werner Hennig (D), Elisabeth Kux (CH), Ortwin Lowack (D), F. Micklinghoff (NL), Guido Montani (I), René Montaut (F), Yvo Peeters (B), Margot Rathey (D), Claire Rion (B), Gianni Ruta (I), H. von Schenck zu Schweinsberg (D), Lena Townsend (GB), Giovanni Vigo (I), Georg Wieck (D).

Membri eletti dalle delegazioni nazionali.

Austria: W. Gredler, J. Schantl. *Belgio:* L. Ceulemans, A. Verdin, (s.) S. Sardons. *Francia:* J.P. Gouzy, J. Maetz-Lehn. *Germania:* A. Krause, W. Scheel, (s.) G. Eickhorn. *Gran Bretagna:* J. Buhaenko, B. Goldsmith, (s.) N. Weeks. *Gruppo CEE:* V. Cidone, Soubies, (s.) F. Parlagreco. *Italia:* A. Jozzo, U. Serafini, (s.) N. Colman. *Lussemburgo:* E. Linster, A. Scholters. *Olanda:* van Enden, Hosman. *Svizzera:* Nathusius, Scherrer. *JEF:*

M. Campbell, Carlier, D. Grace, T. Nedrebo, Pasdeloup, S. Roson, F. Spoltore.

Il bureau exécutif.

Mario Albertini presidente dell'UEF, Claus Schoendube vicepresidente, Rober van Schendel vice-presidente, Ernest Wistrich vice-presidente, Max Wratschgo vice-presidente, Rudolf Dumont du Voitel tesoriere, Caterina Chizzola segretario generale, Otto Bardong, Bernard Barthalay, Richard Corbett, S. Jonker, Francesco Rossolillo.

INDICE ANNO XXIV (1982)

SAGGI

MARIO ALBERTINI, <i>I principi d'azione del Manifesto di Ventotene</i>	pag. 3
LUCIO LEVI, <i>La formazione del sistema partitico europeo e l'evoluzione istituzionale della Comunità</i>	» 179
GUIDO MONTANI, <i>Un governo mondiale per la pace e lo sviluppo: il ruolo dell'Europa</i>	» 10
GUIDO MONTANI, <i>La cooperazione euro-africana e la lotta per la giustizia internazionale</i>	» 163

I FATTI E LE IDEE

<i>La libertà della Polonia e l'indipendenza dell'Europa (l.l.)</i>	» 19
<i>Il gioco della guerra nucleare (f.r.)</i>	» 24
<i>Il programma economico del PCI e la scelta europea (g.m.)</i>	» 27
<i>Reagan, il concetto di « non intervento » e la volontà americana di difendere gli europei (l.v.m.)</i>	» 31
<i>Riunificazione tedesca e unificazione europea (s.p.)</i>	» 198
<i>Le scelte dell'Alitalia (d.v.)</i>	» 205

LA CAMPAGNA PER IL GOVERNO EUROPEO

<i>Che cos'è il governo federale (K.C. Wheare)</i>	» 33
<i>I progetti di costituzione per una Unione europea nel secondo dopoguerra (S. Pistone)</i>	» 45
<i>Proposte per la soluzione della crisi istituzionale della Comunità (F. Rossolillo)</i>	» 80

<i>I progetti di riforma delle istituzioni comunitarie</i> (L. Levi)	» 105
<i>La strategia della lotta per la riforma istituzionale della Comunità</i> (F. Rossolillo)	» 207

I DOCUMENTI

XI Congresso del MFE (Bologna, 5-7 novembre 1982)

Documento di politica generale	» 216
--	-------

XI Congresso dell'UEF (Milano, 3-5 dicembre 1982)

Schema del rapporto politico del Presidente	» 222
Appello per l'Europa	» 225
Il nuovo Comitato federale	» 226

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%).