

Mario Albertini

Tutti gli scritti

VI. 1971-1975

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

Rapporto al Comitato federale dell'Uef (Roma, 29-30 novembre 1975)

I

Signore e Signori,

nell'ultima riunione del Comitato federale, avendo io presentato un Rapporto per iscritto, fui invitato a redigerlo da allora in poi in anticipo, per dar modo ai membri del Comitato di prenderne conoscenza prima della riunione. In pratica, questa volta non ho avuto la possibilità di accogliere questo invito a causa di una lunga malattia, che mi impedisce anche di essere tra voi. Ma, come vedrete, il fatto di aver completato la redazione di questo Rapporto solo all'ultimo momento, mi ha permesso di sottoporre alla vostra attenzione dei fatti importanti, che confermano, se non mi sbaglio, l'utilità di certi orientamenti di politica e di azione; e si tratta proprio di fatti che non si troverebbero in questo Rapporto se l'avessi terminato in tempo per spedirlo per posta. È per questa ragione, cioè per non correre il rischio di discutere un Rapporto reso vecchio da fatti successivi, che vi prego di prendere in esame la convenienza di confermare la procedura seguita nell'ultima sessione del Comitato federale: presentazione del Rapporto all'apertura dei lavori, il sabato; voto del Rapporto la domenica, per dar tempo ai membri del Comitato non solo di sviluppare il dibattito, ma anche di leggere, con calma, il Rapporto.

Ciò premesso, entro nel merito. Come quasi tutti constatano da molto tempo, la costruzione dell'Europa si trova in una situazione difficile e incerta. Per un verso, essa presenta segni abbastanza avanzati di regressione, che si manifestano soprattutto nella divergente politica degli Stati. Per l'altro verso, essa presenta grandi e forse decisive possibilità di progresso, che si manifestano con il rilancio dell'elezione europea e con lo sviluppo lento ma costante dei lavori per l'Unione europea. Siamo dunque di fronte ad

una svolta, e ciò che manca ancora è una azione che consenta di gettare sul piatto buono della bilancia il peso delle forze favorevoli all'unità europea che, non bisogna dimenticarlo, costituiscono, come mostrano tutti i sondaggi d'opinione, l'enorme maggioranza dei cittadini nell'ambito dei Sei, e almeno la metà dei cittadini negli altri tre paesi.

In linea di principio, il problema è semplice. Quasi tutti coloro che sono favorevoli all'unità europea sono favorevoli anche all'elezione europea; e ciò consente, se si punta sull'elezione europea, di far leva su un obiettivo condiviso dal maggior numero possibile di cittadini e di forze politiche e sociali. Sino ad ora l'opinione pubblica, i partiti, le forze sociali, e persino la stampa quotidiana, non si sono occupati molto dell'elezione europea. Ma sino ad ora partiti, forze sociali, giornali, e persino le stesse organizzazioni europeistiche ivi compresa la nostra, hanno preso posizione sia sull'elezione europea, sia su obiettivi, istituzionali o di «sostanza», che sono accettati volta a volta da una parte dei cittadini, e rifiutati da altri cittadini. Tutto ciò diventerà perfettamente normale quando ci sarà un governo europeo, e ci vorrà una maggioranza per sostenerlo ed una opposizione per criticarlo. Ma tutto ciò impedisce oggi di realizzare l'unità dei cittadini favorevoli all'unità europea sui punti che sono già largamente condivisi da tutti o quasi tutti. E, in pratica, ciò impedisce di gettare sul piatto buono della bilancia il peso dei cittadini e delle forze favorevoli all'unità europea. Da qui la necessità di una campagna per l'elezione europea, da condurre sino a quando la prima elezione europea non sarà un fatto acquisito.

Circa le caratteristiche di questa campagna bisogna tener presente che bisognerebbe ridurre a zero, praticamente al minimo, ogni elemento diverso dall'elezione europea, per non introdurre elementi di incertezza e di divisione, che renderebbero difficile o impossibile la partecipazione di alcuni cittadini e di alcune forze. Ne segue che la campagna dovrebbe essere condotta da appositi comitati – a livello europeo, nazionale e locale – sia per dar modo all'Uef di prendere posizione su problemi che non siano l'elezione europea, sia per far sì che la campagna sia soltanto, ed esclusivamente, la riunione di tutti coloro che sono favorevoli all'elezione europea, indipendentemente da ogni riferimento ai partiti politici, alle forze sociali e, in qualche misura, persino dalle stesse organizzazioni europeistiche. È un fatto che ci sono persone, pro-

tabilmente molte, disposte ad agire in favore dell'elezione europea, ma non a favore dell'Uef e via dicendo.

L'orientamento politico e di azione che vi ho illustrato è stato discusso, ed approvato, nella riunione del Bureau exécutif che si è tenuta a Ginevra il 1° settembre. A seguito di quella riunione, è stato possibile fare, in alcuni paesi, alcuni esperimenti per verificare l'utilità di questo orientamento. Noi avevamo pensato che mettendo l'accento solo sull'elezione europea sarebbe stato più facile trovare persone disposte a collaborare, mezzi finanziari, possibilità di essere ascoltati sia dai partiti e dalle forze sociali, sia dalla stampa. Ed è proprio quanto è avvenuto. Sono questi i fatti verificatisi negli ultimi giorni e che meritano di essere presi in considerazione. L'operazione ha avuto un carattere europeo: sui maggiori quotidiani italiani e su alcuni quotidiani europei è uscita una pagina che vuole suggerire agli europei l'idea che sono in tanti, che sono una forza. In Italia, dove esistevano circostanze favorevoli, l'operazione è stata spinta a fondo, proprio a scopo sperimentale. I risultati sono stati, fino ad ora, i seguenti: dieci quotidiani italiani hanno pubblicato una pagina a pagamento, quarantadue gratuitamente; numerosi quotidiani e alcuni settimanali dedicheranno articoli e servizi speciali al problema dell'elezione europea ed alla nostra manifestazione. Nel corso di questa operazione sono stati realizzati contatti, molto promettenti per il futuro, con i vertici della Confagricoltura, della Confindustria, dei sindacati, dei coltivatori diretti, ed altre associazioni. Circa i mezzi finanziari bisogna tener presente che da una ventina d'anni in Italia il Mfe non aveva ricevuto alcun aiuto finanziario da parte di terzi.

II

Il fatto di mettere l'accento sull'elezione europea comporta, per l'Uef, l'approfondimento del suo significato e della sua portata. A me pare che l'essenziale stia in quanto segue.

Con l'elezione europea si può ottenere: a) il rafforzamento della volontà politica europea, cioè il rafforzamento immediato dell'azione della Comunità e della cooperazione politica in seno al Consiglio europeo, b) il collegamento, sinora inesistente, tra potere europeo e poteri nazionali, con la prospettiva della superio-

rità crescente del primo sui secondi, c) la certezza, venuta a mancare negli ultimi anni, di uno sviluppo federale della Comunità. Inoltre, come effetto derivato, una chiara idea del futuro nel presente, a correzione dell'attuale stato di incertezza.

A questo riguardo va osservato innanzitutto che non sarebbe possibile revocare il diritto di voto europeo dopo averlo concesso, né chiamare regolarmente alle urne i cittadini europei senza istituire un governo europeo. Sin dalla prima elezione europea con la formazione di questa prospettiva, e con il fatto concreto dell'inizio di una vita politica europea di base (schieramento europeo dei partiti, voto europeo, trasferimento nel quadro europeo della lotta politica e sociale), si creerebbe un solido retroterra di interessi per l'azione della Comunità e le decisioni del Consiglio europeo (rafforzamento della volontà politica europea), e si sposterebbe il campo di affermazione dei partiti dalle nazioni all'Europa, garantendo la supremazia del quadro europeo su quelli nazionali. Questo fatto presenta un interesse immediato per il fronte italiano della politica europea, e di riflesso per l'intero mondo occidentale, perché con la subordinazione di fatto dell'Italia all'Europa il Pci non potrebbe in ogni caso sfruttare la sua posizione di forza in Italia per mutarne gli indirizzi fondamentali in materia di politica economica ed internazionale; e perché con l'inizio della vita politica europea il Pci dovrebbe fare i conti con la sua situazione di partito minore sullo scacchiere elettorale dell'Europa dei Nove, e quindi riformulare *ex novo* la sua strategia.

L'elezione europea va anche considerata in relazione ai problemi politici ed economici che travagliano il mondo atlantico, l'Europa occidentale e l'Italia. A questo riguardo va osservato:

1. l'elezione europea, e il successivo sviluppo federale della Comunità, toglierebbero di mezzo i problemi che dipendono esclusivamente dalla sopravvivenza anacronistica delle sovranità nazionali nel contesto dell'integrazione. Esempi maggiori: fine del pericolo costituito dal peso del Partito comunista nell'equilibrio italiano e francese dei partiti, fine della contraddizione tra mercato europeo e bilancia nazionale dei pagamenti (mantenuta artificialmente in vita dalla sovranità nazionale in materia monetaria).

2. L'elezione europea, e più a lungo termine lo sviluppo federale della Comunità, permetterebbero di affrontare con ben altra capacità, rispetto a quella attuale, i problemi politici ed economici del mondo occidentale che si trascinano da molto tempo senza

trovare una soluzione. Sino ad ora si è tentato di risolverli senza tener presente che ciò che manca non sono le idee sulle soluzioni possibili, ma il potere di imporle; e quindi senza tener presente la necessità pregiudiziale di una modificazione globale della situazione di potere che può essere ottenuta solo in Europa occidentale sia perché nel quadro europeo ci sono immense riserve di potere inutilizzate a causa della divisione in Stati nazionali impotenti, sia perché la cooperazione tra l'Europa e l'America può ormai dare buoni risultati solo con un maggior potere contrattuale dell'Europa come una unità.

Va anche osservato che senza questa modificazione della situazione di potere non solo i maggiori problemi non troveranno una soluzione positiva, ma si aggraverà la crisi della classe dirigente, perché essa sarà tratta dalla gravità stessa dei problemi (in particolare quelli economici) ad affrontarli con i poteri attualmente disponibili senza rendersi conto che non sono sufficienti, e con i suoi scacchi a ripetizione estenderà la già grave crisi di fiducia che induce molti al pessimismo sulle sorti della democrazia, del mercato libero, ed in genere del mondo occidentale e della sua civiltà.

Queste osservazioni non esauriscono il significato dell'elezione europea. C'è anche un significato storico, più difficile ovviamente da identificare, ma del quale tuttavia bisogna cominciare a parlare. L'elezione europea è la prima elezione sovranazionale della storia umana. Se si fa l'elezione europea si abbatte il muro contro il quale si sono arrestate le successive ondate delle rivoluzioni liberale, democratica e socialista, e si immette finalmente il popolo nel cuore dei rapporti fra le nazioni, cioè nella vecchia cittadella della ragion di Stato, dei confronti di forza e dell'imperialismo, che coincide con il governo effettivo del mondo. Ciò non significa che con la prima elezione europea la ragion di Stato sarà sconfitta, e che fra le nazioni varranno finalmente, secondo il federalismo di Kant, rapporti legali invece che rapporti di forza; ma significa però che la lotta contro la ragion di Stato avrà un concreto inizio. Fino ad ora questa lotta non c'è mai stata, se non sul piano delle frasi, perché sinora il popolo è rimasto elettoralmente prigioniero degli Stati. La ragion di Stato ha governato indisturbata il mondo attraverso i potenti di tutti gli Stati, nessuno escluso, con le armi, gli eserciti, il fatto compiuto, il potere pre-costituito, sino a rendere una vana parola tutte le Internazionali

dei partiti, ivi compresa quella socialista, che si riducono a riunioni di dirigenti senza nessuna possibilità per la base internazionale di farsi ascoltare. Sino ad ora i potenti di tutti gli Stati, volenti o nolenti, hanno così governato il mondo, subordinando per la forza stessa delle cose ogni valore politico o sociale al cosiddetto valore nazionale. È una legge ferrea: basta dover equilibrare una bilancia dei pagamenti per essere costretti a favorire i privilegiati del proprio paese a danno dei lavoratori degli altri paesi e di ogni altro uomo. Quando si dice che la Federazione europea aprirà la via alla Federazione mondiale si parla di queste cose, e il nocciolo di queste cose sta proprio nell'alternativa fra la partecipazione e la non partecipazione elettorale dei cittadini di tutti i paesi alla gestione dei rapporti internazionali. Solo in questo modo il disarmo cesserà di essere una utopia, e potrà diventare, a mano a mano che il principio federale estenderà la sua sfera di applicazione, una realtà.

III

L'elezione, come si è visto, è il mezzo per buttare sul piatto buono della bilancia il peso dell'opinione pubblica europea. Ma noi dobbiamo anche tener conto del fatto che il Primo ministro belga Tindemans terrà il Rapporto di apertura al Congresso europeo di Bruxelles organizzato dal Movimento europeo, che diventa pertanto un fatto di grande importanza europea. In pratica, noi dobbiamo dunque acquisire un punto di vista efficace sull'Unione europea, senza con ciò compromettere la nostra campagna per l'elezione europea. Per contribuire alla formazione di questo punto di vista, ho pensato di sviluppare i punti che seguono, e che di fatto sono quelli che ho presentato a Tindemans in nome dell'Uef.

A titolo di premessa valgono le seguenti osservazioni.

1. Siamo vicini alla presentazione del Rapporto sull'Unione. L'Unione è una necessità. Dopo la fine del periodo transitorio del Mercato comune si tratta in effetti di passare all'unificazione monetaria, economica e per ciò stesso politica. Ne segue che o si giunge ad un programma di costruzione dell'Unione accettabile, realizzabile ed efficace oppure non si arresta la fase attuale di disintegrazione della Comunità.

2. In pratica, non si può proporre la creazione immediata di un potere federale europeo. Bisogna dunque progettare di nuovo, come si fece per il Mercato comune, un periodo transitorio, cioè identificare un punto di partenza, delle fasi o tappe, un calendario ecc.

3. Allo stato dei fatti i più pensano che il punto di partenza e le fasi di sviluppo debbano trovarsi nel contesto dell'esecutivo. Alla base di questo pensiero c'è un'esigenza giusta, quella che riguarda la necessità di prendere decisioni europee veramente efficaci per dare finalmente l'avvio a scelte politiche europee pari alla gravità dei problemi sul tappeto. Ma se, guidati da questa giusta esigenza, si pensa di rafforzare ciò che c'è (Consiglio europeo, Consiglio dei ministri e Commissione), e di progettare una evoluzione nel preteso territorio che si troverebbe tra la situazione di oggi e quella di un vero e proprio governo federale, non si modificano i termini di ciò che fa marciare qualunque esecutivo, il processo di formazione della volontà politica, e non si giunge ad identificare né un punto di partenza, né delle tappe intermedie, che siano credibili ed efficaci.

4. Probabilmente l'unico contesto che permette di identificare un punto di partenza e delle fasi di sviluppo (che possono tradursi in tappe intermedie di un programma) è quello dell'elezione europea. La certezza dell'elezione, l'elezione, e la ripetizione dell'elezione costituirebbero in effetti dei gradi di sviluppo e rafforzamento del processo di formazione di una volontà politica europea. Questi rafforzamenti potrebbero attribuire un significato anche a piccoli miglioramenti dell'attuale esecutivo tricefalo, che altrimenti riposerebbero sul vuoto.

5. È con questo orientamento che ho redatto il documento che segue. Non ritengo affatto, naturalmente, di aver scoperto quale sia la via da percorrere. Tuttavia spero che l'Uef possa dare, in questo modo, due contributi specifici: a) indirizzare il dibattito verso l'idea che si tratta di identificare un punto di partenza e delle fasi transitorie anche per quanto riguarda l'Unione, b) collaborare al dibattito per stabilire quali debbano essere questo punto di partenza e queste fasi mediante proposte concrete, per portare la discussione e la critica sul piano concreto.

6. A partire dalla presentazione del Rapporto Tindemans, e fino a che non sarà risolto (o eliminato dalla disintegrazione del Mercato comune) il problema dell'Unione resterà sul tappeto.

Avere idee chiare al riguardo è dunque una necessità politica. Come si giunse ad avere idee chiare all'inizio di ciascuno dei cicli già trascorsi dell'unificazione europea, così si tratta di giungere ad avere idee chiare anche oggi, per avviare un nuovo ciclo, che essendo in relazione con i problemi della moneta, dell'unione economica e del potere dovrebbe essere quello finale.

A titolo di primi orientamenti valgono le seguenti osservazioni, che sono quelle effettivamente presentate a Tindemans.

1. Da alcuni anni la costruzione dell'Europa registra più scacchi che successi. A causa di ciò lo scetticismo, già forte per sé stesso quando si tratta dell'Europa, guadagna terreno e rischia di diventare invincibile. Bisogna dunque evitare nuovi scacchi e fare il possibile per ottenere dei successi, anche per quanto riguarda l'Unione. D'altra parte, dopo aver evocato lo scetticismo, bisogna pur ricordare che l'Europa ha ritrovato sé stessa solo di fronte a gravi difficoltà, e che sinora ha potuto superarle solo promuovendo gradi più avanzati di unità.

2. Il terreno sul quale l'unità europea si sta disgregando è quello economico-monetario, che attualmente comanda l'evoluzione politica e sociale degli Stati e determina una alternativa senza scappatoie: o la ripresa dell'unificazione monetaria per fronteggiare la crisi con scelte e mezzi europei, o politiche nazionali sempre più divergenti, e quindi incompatibili, in ultima istanza, con l'unità doganale e quella agricola.

3. Il fatto che la questione decisiva sia quella economico-monetaria non implica affatto la necessità di affrontarla separatamente e prima di ogni altra questione. Bisogna invece ricordare che questo metodo ha fatto cattiva prova, e tener presente che le difficoltà sono politiche, non tecniche. Ci sono diverse vie per l'unificazione monetaria, ma in ogni caso si tratta di giungere ad una decisione di per sé sempre possibile a patto di disporre della capacità politica di controllarne le conseguenze: la decisione di proclamare la convertibilità permanente delle monete nazionali, o meglio la loro sostituzione con una moneta europea, sulla base della parità accertata e convenuta al momento della decisione. Attualmente una capacità di questo genere manca, e non si può ragionevolmente sperare di promuoverla senza l'elezione diretta del Parlamento europeo. A questo riguardo, e retrospettivamente, conviene osservare che la volontà politica europea è diventata insufficiente proprio alla fine del periodo transitorio del

Mercato comune, quando si trattava ormai di avanzare sulla via dell'unificazione economica e monetaria, che richiede però decisioni praticamente impossibili da prendere senza il concorso pieno e diretto delle forze politiche e sociali, cioè senza il voto europeo.

4. Una prima conclusione dunque è la seguente: per mettere in moto l'Unione (o rimettere in moto l'unificazione, il che è lo stesso), bisogna fare l'elezione europea il più presto possibile, e riprendere il lavoro per l'unificazione monetaria. Altre conclusioni si possono forse trarre proprio tenendo presente l'elezione europea. Essa fornisce il solo punto di vista che consente di gettare uno sguardo sullo sviluppo possibile dell'Unione perché permette di prevedere tre diverse modificazioni della situazione di potere degli Stati e della Comunità: a) quella derivante dalla certezza dell'elezione europea, b) quella derivante dalla prima elezione europea, c) quella derivante dalla seconda elezione europea. A queste tre modificazioni si potrebbero far corrispondere tre fasi di sviluppo dell'Unione.

5. Circa la prima fase, si deve osservare che la certezza dell'elezione europea obbligherebbe i partiti a formulare programmi europei e fornirebbe un punto di riferimento europeo per le aspettative delle forze sociali. In concreto, ciò significa la formazione di una volontà politica europea di carattere globale, che pur non traducendosi ancora in un potere giuridicamente definito, eserciterebbe tuttavia una influenza importante sulle decisioni europee. Sarebbe dunque lecito aspettarsi un potenziamento dei centri europei di decisione già esistenti (Comunità e Vertici, ormai Consiglio europeo), che negli ultimi anni non hanno dato buoni risultati non perché non sarebbero tecnicamente adatti a prendere decisioni europee, ma perché manca la base per la formazione di una volontà europea adeguata ai problemi da affrontare.

Circa la seconda fase si deve osservare che la prima elezione europea darebbe luogo al primo collegamento tra i programmi europei dei partiti e la volontà dei cittadini, alla formazione nel Parlamento europeo di una maggioranza e di una minoranza, all'aspettativa generale di una politica europea e di una opposizione europea (come a quella della seconda elezione e via dicendo). Ciò equivale a dire che la prima elezione europea genererebbe la tendenza verso la messa in atto di questa politica e di questa opposi-

zione, e per ciò stesso la tendenza verso la creazione, ad opera del Parlamento europeo, di un primo governo europeo.

Circa la terza fase si deve osservare che con la seconda elezione europea si avrebbe il primo assestamento europeo dei partiti e dei loro collegamenti con la base sociale europea, e quindi la possibilità di modellare le prime linee definitive dell'Unione sulla base di una realtà europea già ben formata e pienamente capace di partecipazione, eliminando il difetto, altrimenti inevitabile, di un'Unione «octroyée» dalla classe dirigente ai cittadini, cioè fatta dal vertice senza la partecipazione della base.

6. Circa il contenuto concreto, sia in termini di politiche da perfezionare, promuovere ed attuare, sia in termini di perfezionamenti tecnici della Comunità senza modifiche dei Trattati, sia in termini del Trattato finale che dovrebbe coronare l'opera, l'Uef non ritiene di formulare pareri perché trova eccellenti quelli formulati dal Parlamento europeo, dalla Commissione e dal Movimento europeo. Ritiene tuttavia utile sottolineare il suggerimento di elaborare una «Carta dei diritti dei cittadini della Comunità europea» che faccia chiaro riferimento non solo ai diritti classici dei cittadini, ma anche ai nuovi diritti da assicurare promuovendo la pace nel mondo, la salvaguardia del territorio e dell'ambiente umano, e l'autonomia dei piccoli gruppi nei quali si svolge la vita quotidiana.

Con questo orientamento il primo atto ufficiale dell'Unione potrebbe corrispondere con: a) l'annuncio della data dell'elezione europea, b) la decisione di invitare il Parlamento europeo e la Commissione ad elaborare, d'intesa con il Consiglio dei ministri, una dichiarazione di intenzioni in vista della futura Carta europea dei diritti dei cittadini e dei gruppi, nonché i programmi di lavoro per le tre fasi sopra descritte.

7. Venticinque anni fa, si sarebbe potuto perdere tutto senza una grande scelta europea. Nel suo Memorandum del 3 maggio 1950 Jean Monnet scriveva: «Da qualunque parte ci si volga, non si incontrano che delle impasse... Da una situazione simile non c'è che una via di uscita: una azione concreta e risoluta su un punto limitato ma decisivo, che introduca su questo punto un cambiamento fondamentale e modifichi progressivamente i termini stessi dell'insieme dei problemi». Anche oggi senza una nuova, grande scelta europea si potrebbe perdere tutto. «Da qualunque parte ci si volga, non si incontrano che delle impasse». Bi-

sogna dunque ancora, seguendo l'ammaestramento esemplare di Jean Monnet, decidersi a condurre «un'azione concreta e risoluta su un punto limitato ma decisivo». Questo punto, secondo l'Uef, è l'elezione europea.

In «Il Federalista», XVII (1975), n. 4.