

Francesco Rossolillo

Senso della storia e azione politica

I. Il senso della storia

a cura di Giovanni Vigo

Società editrice il Mulino

Il Parlamento europeo.
Significato storico di un'elezione

Le prospettive

Conseguenze dell'elezione europea sugli schieramenti e la struttura dei partiti

Le prospettive che l'elezione diretta del Parlamento europeo apre sul futuro del continente – per quanto riguarda l'evoluzione dell'assetto del potere e degli equilibri politici – sono indicate da tendenze che hanno già cominciato a manifestarsi non appena è stata acquisita la certezza dell'elezione.

L'effetto scatenante dell'elezione europea risiede nel fatto che essa non è un atto che gli europei saranno chiamati a compiere una sola volta. Le forze politiche che, dopo il giugno 1979, saranno rappresentate al Parlamento di Strasburgo dovranno fare i conti con l'attesa degli elettori che alla prima elezione ne seguirà una seconda, poi una terza, e così via. Ciò impone ai partiti l'esigenza di darsi un assetto europeo e di elaborare una strategia europea generale in vista delle future scadenze elettorali. La natura della consultazione spingerà infatti gli elettori a premiare, nella espressione del loro suffragio, i partiti che sapranno presentarsi con una più salda credibilità europea¹.

Tutto ciò rende ragione del fatto che l'acquisizione della certezza dell'elezione, da un lato, ha dato inizio a una fase di movimento negli equilibri e negli schieramenti dei partiti in tutti i paesi della Comunità e, dall'altro, ha già posto sul tappeto una serie di problemi di natura costituzionale.

¹ Cfr. Mario Albertini, *Rapporto al Comitato federate dell'Uef del 10-11 giugno 1978*, in «Il Federalista», XX (1978), n. 2; Lucio Levi, Sergio Pistone, D. Coombes, *L'influenza dell'elezione europea sul sistema dei partiti*, Torino, Fondazione Agnelli, 1978; Lucio Levi e Sergio Pistone, *L'influenza dell'elezione diretta del Parlamento europeo sul sistema dei partiti nella Comunità europea*, in «Amministrazione e società», n. 11, 1977, pp. 1267 ss.

Per quanto riguarda la prevedibile evoluzione del sistema dei partiti determinata dall'allargamento all'Europa del quadro della lotta politica, è possibile individuare una chiara linea di tendenza. Si tratta della formazione di raggruppamenti europei tra partiti di analoga ispirazione ideologica. È opportuno ricordare che i partiti di ispirazione democristiana si sono collegati istituzionalmente nel Partito popolare europeo, quelli di ispirazione liberale nella Federazione europea dei partiti liberaldemocratici e quelli di ispirazione socialista nell'Unione dei partiti socialisti della Comunità europea. Tentativi analoghi sono in corso nel campo conservatore.

Questa tendenza comporta la semplificazione degli schieramenti politici europei rispetto a quelli nazionali. Basti ricordare che i Partiti socialista e socialdemocratico italiani fanno parte del raggruppamento socialista, i tre Partiti cristiani olandesi e i due belgi fanno parte del Ppe, i Partiti liberale e repubblicano italiani fanno parte della federazione liberaldemocratica. Il panorama che ne risulta in prospettiva è quello di un Parlamento europeo dominato dalle formazioni che rappresentano i grandi momenti unitari della cultura politica europea. Non a caso si tratta delle famiglie politiche che, per le loro origini storiche e per la loro ispirazione ideale, hanno avuto fin dall'inizio un orientamento sostanzialmente favorevole al processo di unificazione europea e che quindi potranno presentarsi agli elettori con le più solide credenziali europee.

I partiti invece che storicamente sono stati il prodotto di situazioni specifiche di singoli Stati (i gollisti in Francia, il Fianna Fail in Irlanda, ecc.) o di aree regionali all'interno della Comunità sono posti dall'elezione in una situazione difficile, sia a causa dell'impossibilità di inserirsi in una struttura di dimensione europea, sia perché le circostanze della loro nascita e la loro storia li hanno portati in generale a porsi di fronte al processo di unificazione europea in atteggiamento contrario o ambiguo.

Ciò non può non costituire un grave handicap dal punto di vista elettorale. È quindi prevedibile che i partiti che rimarranno attestati sulla linea della difesa della sovranità nazionale saranno puniti in termini di voti e spinti, nel Parlamento europeo, in posizioni marginali. E che, d'altra parte, in quei partiti nei quali un'anima nazionale convive con un'anima europea l'elezione tenderà a rafforzare quest'ultima e a dare rilievo e credibilità a quelle ten-

denze al loro interno che premono nel senso di un avvicinamento ad una delle grandi famiglie politiche di respiro europeo.

Non deve sfuggire che questo grande rimescolamento delle carte a livello europeo non potrà non influire sugli equilibri politici nazionali nella misura in cui le elezioni europee renderanno ben più evidente di quanto non lo sia ora agli occhi delle forze politiche e dell'opinione pubblica la stretta interdipendenza che esiste tra i due livelli. Riesce difficile pensare per esempio che – se non nella prima, nella seconda elezione – resterà senza effetto sul comportamento degli elettori italiani la constatazione che, a livello europeo, il Partito comunista ha una forza numerica inferiore a quella del Partito liberale. O che in Gran Bretagna potrà essere ulteriormente conservata una legge elettorale che riduce a dimensioni trascurabili la rappresentanza alla Camera dei Comuni del Partito liberale, e cioè di una delle principali formazioni politiche europee. Più in generale, è lecito attendersi che la nascita di un nuovo quadro di lotta politica, che orienterà in misura crescente le aspettative degli elettori verso l'Europa, tenderà ad allontanare i loro consensi da quei partiti che continueranno a rappresentare soltanto alternative nazionali e a dirigerli verso quelli che garantiranno il mantenimento della compatibilità tra le scelte politiche nazionali e il proseguimento del processo di integrazione europea.

Tutto ciò non toglie evidentemente che, anche dopo l'elezione europea – e non solo dopo la prima – quella europea continuerà ad essere una realtà politica articolata, nella quale i quadri nazionali conserveranno un considerevole margine di autonomia e quindi lasceranno ai partiti spazio per scelte indipendenti dal quadro europeo. Ciò non potrà non riflettersi sulla struttura dei partiti europei che, come è facile prevedere, tenderà ad assumere un carattere federale. Già oggi del resto, come abbiamo accennato, molte formazioni politiche si presentano unite a livello europeo e divise a livello nazionale, e non c'è motivo di ritenere che questa non debba rimanere una caratteristica strutturale dei partiti europei. Non si deve dimenticare del resto che questa è la condizione indispensabile perché possa continuare, dopo la prima elezione, il processo già in atto di semplificazione degli schieramenti a livello europeo. Molti partiti privi di collegamenti europei potranno entrare infatti nella formazione europea di ispirazione ideologica meno lontana dalla loro soltanto a patto di poter con-

servare, nel quadro nazionale, la loro specifica identità storica. Pensiamo, a titolo di esempio, alla possibilità che in futuro il Partito comunista italiano entri nell'Unione dei partiti socialisti della Comunità europea.

L'aver constatato la direzione della tendenza in corso non ci esime peraltro dal rilevarne le insufficienze. Non si deve dimenticare soprattutto che i programmi europei finora elaborati dalle tre maggiori formazioni si segnalano per la loro vaghezza e genericità. Ciò è un chiaro indice del fatto che il dibattito europeo all'interno dei partiti è stato iniziato solo timidamente nel quadro nazionale e non è stato iniziato del tutto nel quadro europeo. Del resto le stesse strutture europee che i partiti si sono date sono tali da non consentire che le opinioni delle diverse organizzazioni di base nazionali si confrontino nel quadro europeo. I partiti europei sono in una parola ancora organizzazioni di carattere confederale. Perché essi possano rispondere pienamente alla loro funzione di canali per la formazione della volontà politica europea che si dovrà esprimere nel Parlamento, essi dovranno attuare la selezione dei loro quadri dirigenti europei attraverso veri e propri Congressi europei formati da delegati eletti dalle organizzazioni di base. I grandi orientamenti dei partiti nazionali, da cui dipendono le formule di governo, si formano nei Congressi nazionali. Per questo i Congressi europei sono indispensabili per la formazione dei grandi orientamenti europei, quelli dai quali dipenderà la soluzione dei problemi costituzionali che in parte già si sono posti alla Comunità e in parte le si porranno in futuro².

L'evoluzione costituzionale della Comunità

È proprio quello dell'evoluzione costituzionale il secondo settore nel quale l'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo apre prospettive nuove.

Nel suo discorso di Bruxelles, Willy Brandt ha sottolineato appunto il rilievo costituzionale dell'elezione. Si tratta di un punto d'importanza decisiva, perché sta a indicare il fatto che l'elezione rappresenta, nel processo di integrazione europea, la

² Cfr. Mario Albertini, *Rapporto al Comitato federale dell'Uef del 10-11 marzo 1979*, in «Il Federalista», XXI (1979), n. 2.

svolta più radicale – e forse determinante – che fino ad oggi sia stata compiuta. La legittimazione di un ordinamento politico attraverso l'espressione del consenso popolare infatti è uno dei presupposti essenziali della sua natura statutale. Ciò significa che, con l'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo, la Comunità compie il primo passo della sua trasformazione in un vero e proprio Stato e insieme crea il canale attraverso il quale potrà esprimersi la volontà di compiere i passi successivi³.

È per questo che Brandt ha potuto riferirsi al Parlamento eletto come ad una «Costituente permanente». Si tratta di un'affermazione che può sconcertare chi non tenga presente il carattere storicamente nuovo del problema della fondazione dello Stato europeo, e quindi lo consideri nell'ottica con la quale si usano vedere le normali trasformazioni costituzionali, il cui oggetto è il regime e non la creazione d'uno Stato nuovo su di un'area nuova. Questa ottica porta a credere che la Federazione europea potrà nascere soltanto da un atto costituente istantaneo, cioè dall'approvazione, da parte di un'Assemblea costituente, d'una Carta costituzionale perfetta e definitiva.

Ma si tratta d'una convinzione che si fonda su di un equivoco. Nei normali mutamenti costituzionali – quelli che avvengono all'interno di uno Stato – perché le nuove norme costituzionali formali entrino in vigore occorre che ne siano già in vigore i presupposti materiali, cioè che si siano già modificati gli equilibri di potere. Ciò che si tratta di creare in Europa è appunto la costituzione materiale, attraverso il trasferimento a livello europeo dei fondamentali della sovranità. Ed è evidente a tutti che ciò non può avvenire istantaneamente, per decisione unanime di tutti gli Stati della Comunità, bensì soltanto attraverso un processo graduale, di mano in mano che sostanziali trasferimenti di sovranità saranno imposti agli Stati dall'apparire di problemi che gli strumenti istituzionali esistenti non consentiranno di risolvere.

Albertini ha parlato a questo proposito di *gradualismo costituzionale*. Questo termine designa un processo nel quale ogni tra-

³ Cfr. Mario Albertini, *Aspects politiques de l'unification monétaire*, in «Le Fédéraliste», XIII (1971), n. 1; *Elezione europea, governo europeo e Stato europeo*, in «Il Federalista», XVIII (1976), n. 3; *Rapporto al Comitato federale dell'Uef del 18-19 febbraio 1978*, in «Il Federalista», XX (1978), n. 1. V. anche Francesco Rossolillo, *Il ruolo delle istituzioni nella lotta per l'Europa*, in «Il Federalista», XVII (1975), n. 3.

sferimento parziale di sovranità altera gli equilibri di potere in modo da creare le condizioni – in presenza di impasse che richiedono soluzioni unitarie – per trasferimenti successivi, fino al completamento dell'edificio statale⁴.

L'istituzionalizzazione dell'espressione del consenso – cioè l'elezione europea – è il primo passo di questo processo. Ed essa crea la piattaforma politica che rende possibile lo scioglimento degli ulteriori due nodi decisivi: la creazione della moneta europea, fondamento della sovranità economica, e quella dell'esercito europeo, fondamento della sovranità militare.

È il caso di ricordare, a questo proposito, che l'acquisizione della certezza dell'elezione, anche prima del suo effettivo svolgimento, ha subito consentito di porre, in termini ben più realistici di quanto non abbia potuto farlo il Piano Werner, il problema dell'unione monetaria, e di dargli un inizio di soluzione con la creazione del Sistema monetario europeo. Naturalmente, anche in questo caso, come in quello dell'elezione non si è mancato di osservare che la moneta è una prerogativa del potere statale, e che quindi non si può parlare di moneta europea senza porre insieme, nella sua totalità, il problema della fondazione dello Stato federale europeo. Ma, anche in questo caso, non si è tenuto conto del fatto che lo Stato, sotto il profilo materiale, non è che la somma dell'istituzionalizzazione del consenso più la moneta più l'esercito e che quindi, nella fase attuale, porre il problema della moneta europea significa porre il problema del compimento del secondo passo decisivo del processo costituente europeo⁵.

Per chiarire ulteriormente il rilievo costituzionale del fatto elettorale restano da fare ancora alcune considerazioni sul governo europeo. Anche qui sfugge a molti che il governo europeo,

⁴ Per esempio Andrea Chiti-Batelli, nell'intervento al convegno organizzato dal Movimento europeo e dal Movimento federalista europeo, tenutosi a Roma il 17-18 giugno 1977, pubblicato in *L'Unione economica e il problema della moneta europea. La moneta come elemento di divisione o di unità dell'Europa*, Milano, Franco Angeli, 1978, pp. 528 ss.

⁵ Cfr. gli scritti di Mario Albertini già citati nella precedente nota 3. Sul problema della moneta europea cfr. l'introduzione di G. Petrilli al citato convegno di Roma del 17-18 giugno 1977. V. anche le relazioni allo stesso convegno di P. Werner e A. Majocchi, nonché i lavori preparatori di G. Montani, A. Majocchi, D. Velo, C. Romiti e A. Mosconi, A. Jozzo e G. Meroni, G. Usai, D. Moro, tutte riprodotte nel citato volume *L'Unione economica e il problema della moneta europea*.

inteso come struttura formale, esiste già, ed è costituito dalla Commissione e dal Consiglio dei ministri. Per comprendere la loro possibile evoluzione è bene ricordare che come la Commissione prefigura un vero e proprio gabinetto ministeriale, così il Consiglio dei ministri presenta molte analogie con la Camera alta dei sistemi federali, e in particolare con il Senato degli Stati Uniti: un organo al quale la Costituzione americana attribuisce numerose competenze di carattere esecutivo e che quindi costituisce, prescindendo dal suo ruolo nell'ambito del potere legislativo, la componente più propriamente federalista dell'esecutivo, in quanto rappresenta, al suo interno, gli interessi dei singoli Stati.

Orbene, se, fino ad oggi, l'esecutivo ha avuto essenzialmente un ruolo di mediatore tra gli interessi degli Stati anziché quello di un governo vero e proprio, ciò è dipeso dal fatto che i meccanismi di controllo del suo operato sono stati esclusivamente nazionali. È qui che si manifesta l'impatto decisivo dell'elezione. Essa darà all'arma della censura nei confronti della Commissione, di cui il Parlamento già dispone, ma della quale, consapevole della propria debolezza, esso non ha mai fatto uso, un'efficacia incomparabilmente maggiore. Per il suo tramite l'esecutivo europeo acquisterà un collegamento con l'elettorato non più mediato dai governi nazionali, ma diretto; diverrà, da quell'organo tecnico che è stato finora, un organo politico, nella misura in cui le sue sorti dipenderanno dal dibattito tra i partiti. E, a sua volta, il Consiglio dei ministri che è pur sempre l'espressione delle articolazioni nazionali di quelle stesse forze politiche che determineranno gli orientamenti del Parlamento europeo, non potrà ignorare la volontà della loro rappresentanza europea. La Comunità avrà quindi un vero e proprio governo, anche se, sia detto ancora una volta, non perfetto, ma in formazione⁶.

Il Terzo mondo e la riconversione industriale

Il progressivo rafforzamento delle istituzioni pone in termini radicalmente diversi il problema delle politiche comuni. Fino a che l'assenza di un collegamento diretto tra governo europeo e

⁶ Cfr. Mario Albertini, *Rapporto al Comitato federale dell'Uef del 18-19 febbraio 1978*, cit.

opinione pubblica europea per il tramite del Parlamento eletto mantiene la Comunità allo stadio confederale, le politiche comuni non possono che risultare dal compromesso tra gli interessi a breve degli Stati membri. Fino a quando tra questi interessi vi è stata, grazie all'egemonia americana, una ragionevole coincidenza, il che è accaduto all'incirca fino alla fine degli anni '60, il meccanismo, bene o male, ha funzionato. Quando, con la crisi del dollaro e quella petrolifera, determinate dall'indebolimento della leadership degli Stati Uniti, gli interessi a breve hanno cominciato a divergere, il processo decisionale della Comunità si è arrestato. È quindi evidente che l'elezione del Parlamento europeo, e quindi il rafforzamento dell'esecutivo comunitario – sostituendo un nuovo quadro politico europeo al quadro atlantico, che ormai si va irreversibilmente disgregando, quantomeno nella forma che ha avuto finora – costituiscono il presupposto indispensabile di una effettiva politica di bilancio, monetaria, energetica, agricola, regionale e sociale della Comunità⁷.

La brevità dello spazio non ci consente di esaminare dettagliatamente in questa sede i modi in cui le politiche comuni potranno essere rafforzate dall'elezione del Parlamento. Ma vale la pena di toccare un punto, dal quale in un certo senso dipendono tutti gli altri. Si tratta del modo in cui la Comunità, rafforzata dall'elezione, potrà affrontare il grande problema mondiale dei rapporti Nord-Sud e della riconversione industriale e quindi, in ultima analisi, della direzione in cui essa potrà far evolvere l'equilibrio mondiale.

Come ha notato Spinelli in un suo recente scritto⁸, l'attuale crisi economica, che coinvolge, anche se in misura e con modalità diverse, tutti i paesi industrializzati, è strettamente legata all'incapacità delle economie progredite di assicurare le condizioni per il decollo del Terzo mondo.

Da un lato infatti l'espansione della domanda interna al mondo industrializzato, che ha fatto seguito, negli anni '60, ai generalizzati miglioramenti retributivi degli addetti all'industria, ha raggiunto l'estrema soglia di compatibilità con la stabilità del sistema. Dall'altro, il permanere di ragioni di scambio estrema-

⁷ Cfr. Mario Albertini, *Rapporto al Comitato federale dell'Uef del 10-11 giugno 1978*, cit.

⁸ Altiero Spinelli, *Pci, che fare?*, Torino, Einaudi, 1978, pp. 41 ss.

mente svantaggiose ai paesi produttori di materie prime non ha consentito a questi ultimi di profittare, per il proprio sviluppo, del boom dei paesi industrializzati.

C'è stata certo l'eccezione costituita dai paesi produttori di petrolio. Ma la loro bassa cifra di popolazione, unita all'instabilità dell'equilibrio politico e monetario mondiale, ha fatto del loro improvviso arricchimento un fattore di ulteriore perturbazione, anziché di ripresa, dell'economia mondiale, causando abnormi e repentini squilibri di bilancia dei pagamenti e migrazioni erratiche di capitali.

Si aggiunga che, non appena nel Terzo mondo alcuni settori produttivi «maturi» accennano a decollare (si veda il caso dell'industria tessile, siderurgica, cantieristica ecc.) e quindi ad entrare in concorrenza con i settori corrispondenti del mondo industrializzato, quest'ultimo – e soprattutto i paesi europei – si dimostra incapace di favorire, con una coraggiosa politica di ristrutturazione industriale, una nuova divisione internazionale del lavoro e tende a reagire con misure protettive. E così, da un lato, soffoca lo sviluppo del Terzo mondo e impedisce la nascita dei presupposti di una nuova espansione della domanda mondiale; e, dall'altro, mantenendo in vita artificialmente, al proprio interno, settori produttivi a basso contenuto tecnologico e a bassa intensità di capitale, che non sono più in grado di tenere il passo con la concorrenza internazionale, distrae preziose risorse dai settori ad alta intensità di capitale e tecnologicamente più avanzati, che richiedono un'organizzazione della ricerca scientifica, un livello di scolarità medio, una dotazione di capitale pro-capite e una rete di infrastrutture di cui l'Europa dispone e che non esistono nei paesi del Terzo mondo. In questo modo l'Europa, mentre frena l'espansione dell'economia mondiale, mette anche una pesante ipoteca sul proprio sviluppo futuro⁹.

La possibilità di dare un nuovo impulso all'economia mondiale, che crei le condizioni per una fase lunga e sostenuta di espansione in un quadro di stabilità, presupposto per l'uscita del Terzo mondo dalla spirale del sottosviluppo e per un radicale mi-

⁹ Cfr. a questo proposito Guido Montani, *L'Europa e il mondo tra libero scambio e protezionismo*, in «Il Federalista», XX (1978), n. 2. Sull'aspetto politico della fase attuale dell'equilibrio internazionale v. Luigi Vittorio Majocchi, *Intervento al seminario di studi sul Parlamento europeo*, Pavia, 30 ottobre 1971, in «Il Politico», XXVI, 1971.

glioramento, nel mondo industrializzato, e in Europa in particolare, della qualità della vita, dipende da due condizioni.

La prima è la capacità dell'Occidente, cui fa cenno Spinelli nel libro appena citato, di varare un nuovo «Piano Marshall» mondiale di aiuti al Terzo mondo che non sia concepito – contrariamente a tutti i piani di aiuti varati fino ad oggi – come un'elargizione di elemosina per placare la coscienza dei paesi ricchi, ma come uno strumento razionale inteso a rafforzare la domanda mondiale, nella consapevolezza che ormai il livello di integrazione raggiunto dal mercato mondiale fa del sottosviluppo in cui si trovano i due terzi della popolazione del globo un potente freno alle stesse capacità di ulteriore sviluppo delle economie avanzate.

La seconda – che peraltro è strettamente connessa con la prima – è una efficace politica di ristrutturazione industriale, che consenta ai paesi del Terzo mondo di espandere i settori produttivi in fase di decollo senza incontrare l'ostacolo della concorrenza – tenuta artificialmente in vita con aiuti e protezioni – dei settori corrispondenti dei paesi industrializzati, e a questi ultimi di concentrare le loro risorse sui settori tecnologicamente più progrediti.

La realizzazione di entrambe queste condizioni ha come presupposto la capacità dell'Europa di prendere decisioni politiche unitarie e credibili, il che non accade né potrebbe accadere nell'attuale stadio confederale. La fragilità della costruzione comunitaria non consente di mettere in cantiere – in collaborazione con Stati Uniti e Giappone – una politica di aiuti allo sviluppo del Terzo mondo consistente e di lungo respiro. L'accordo di Lomé è solo la pallida prefigurazione di quello che potrebbe essere il ruolo dell'Europa da questo punto di vista, se l'unità politica le consentisse di esprimere una volontà coerente e di destinare le sue risorse secondo un programma organico.

Né d'altra parte è pensabile che gli Stati europei divisi possano fare una coerente politica di ristrutturazione industriale che, concentrando il massimo di risorse nei settori produttivi tecnologicamente più avanzati, realizzi le condizioni di più ampia compatibilità con l'incentivazione delle produzioni «mature» nel Terzo mondo; e contemporaneamente dia un impulso decisivo alla rivoluzione scientifica e tecnologica in Europa, presupposto indispensabile di un orientamento dello sviluppo che vada di pari passo con un sostanziale miglioramento della qualità della vita. Anche questa svolta infatti presuppone una capacità di program-

mazione orientativa globale della produzione a livello europeo e l'esistenza d'un unico centro capace di incentivare la ricerca e gli investimenti, garantendo ai settori interessati un flusso stabile di risorse finanziarie attraverso programmi estesi e coordinati di commesse pubbliche: condizioni entrambe che non esistono nell'Europa di oggi, il cui gap rispetto agli Stati Uniti nel campo dell'elettronica, dell'aeronautica, della ricerca spaziale e nucleare non a caso continua ad approfondirsi¹⁰.

Dall'elezione del Parlamento europeo ci possiamo quindi attendere un consistente contributo al superamento della crisi economica mondiale e alla nascita di un nuovo assetto stabile ed evolutivo.

Verso la Federazione mondiale

Viste così, in breve, le prospettive aperte dall'elezione europea dal punto di vista dell'evoluzione degli equilibri di potere in Europa e dell'assetto economico mondiale, rimane da accennare a quelle che si aprono nella sfera dei valori.

Abbiamo sottolineato il carattere costituente del processo che inizia con l'elezione europea. Ora importa dirigere l'attenzione sul fatto che questo processo di costruzione di una forma di Stato storicamente nuova – quella di una federazione di nazioni – è, insieme, anche il processo di distruzione di un'altra forma di Stato – quella dello Stato nazionale. Sul piano della cultura politica, cioè dei valori, le implicazioni di questo fatto sono enormi. La federazione e le quasi federazioni oggi esistenti (Stati Uniti, Svizzera, Canada, Australia) non sono nate come superamento consapevole dello Stato nazionale, ma come prodotto di contingenze storiche così particolari da togliere loro ogni valore di modello per il resto del mondo.

Dalla rivoluzione francese in avanti quindi la nazione è stata universalmente considerata come l'unico fondamento necessario e naturale dell'organizzazione del potere statale, tanto che la formula dello Stato nazionale è stata adottata come la sola pensabile e possibile dai popoli emergenti del Terzo mondo non appena li-

¹⁰ Cfr. Guido Montani, *Rivoluzione scientifica e società post-industriale*, in «Il Federalista», XXI (1979), n. 1.

berati dal dominio coloniale, malgrado le catastrofi delle quali essa era stata la causa in Europa¹¹.

Oggi, per la prima volta, si apre la possibilità di offrire alla umanità un altro modello. Per rendersi conto di quali siano le implicazioni in termini di valore di questa rivoluzione, è bene richiamare il fatto che l'affermazione dell'idea di nazione e della formula dello Stato nazionale nel corso dell'Ottocento aveva offuscato nella coscienza comune i due stessi poli costitutivi del comportamento etico: quello cosmopolitico, legato alla consapevolezza kantiana dell'unità morale del genere umano, e quello comunitario, legato alla sfera pratica dei rapporti interpersonali, snaturando entrambi nel sentimento, indotto artificialmente, di identificazione dell'individuo con un'orda chiusa e aggressiva. Il superamento dello Stato nazionale, del quale l'elezione europea costituisce il primo atto, significa il ricupero non soltanto nella coscienza di pochi, ma nella realtà dell'ethos sociale, di queste due dimensioni obliterate, e quindi delle condizioni materiali del ripristino dell'integrità morale dell'uomo¹².

Colla distruzione dello Stato nazionale verrà quindi superato il principio che, da un alto, legittima la divisione del genere umano in nazioni antagoniste e, dall'altro, soffoca, in nome di un lealismo esclusivo nei confronti di una «comunità» puramente ideologica, i sentimenti spontanei di identificazione di gruppo sui quali si fondano i comportamenti etici quotidiani.

Considerata sotto il primo profilo, la fondazione della Federazione europea avrà il senso obiettivo di primo passo verso la realizzazione dell'idea kantiana della Federazione mondiale come forma istituzionale della pace perpetua. Essa infatti non potrà cercare il principio della propria legittimità nel fatto di essere lo Stato degli europei. Essa potrà giustificarsi, al contrario, soltanto sulla base di un principio negativo: appunto la negazione della nazione come fondamento dell'organizzazione politica dell'umanità. Essa si presenterà quindi con un carattere che,

¹¹ Mario Albertini, *L'identità europea*, in «Il Federalista», XIX (1977), n. 2; *Le radici storiche e culturali del federalismo europeo*, cit.

¹² Cfr. Mario Albertini, *Il federalismo e lo Stato federale. Antologia e definizione*, cit., pp. 1 ss. e 69 ss.; *L'«utopie» d'Olivetti*, in «Le Féderaliste», VII (1965), n. 2.

pur essendo insito nella struttura dello Stato federale in quanto tale, è rimasto nascosto nell'esperienza americana: quello di essere una forma aperta a tutti i popoli del mondo, rispetto alla quale ogni delimitazione territoriale costituisce una negazione del suo principio.

Certo la realtà dell'equilibrio mondiale non consente oggi di considerare la Federazione mondiale come un obiettivo politico immediato. La Federazione europea nascerà come federazione regionale e lo resterà a lungo. Essa dovrà dunque – come Stato sovrano in un mondo di Stati sovrani – obbedire agli imperativi della ragion di Stato e accettare la logica brutale dell'anarchia internazionale. Ma il potere politico non disporrà di alcuno strumento di efficacia comparabile a quella dell'ideologia nazionale per giustificare la guerra, il dominio e lo sfruttamento.

La verità è che lo Stato nazionale, fondato sul principio della coincidenza necessaria tra Stato e nazione, è una formula politica compiuta, che dà al potere tutti gli strumenti ideologici necessari per giustificare l'ineguaglianza tra gli uomini, l'egoismo nazionale, la violenza e l'oppressione. Mentre lo Stato federale, fino a che rimane limitato ad una regione del mondo, è una formula politica imperfetta. Esso non può eliminare, a causa della sua limitazione a una sola parte del genere umano, la guerra e lo sfruttamento, ma, in quanto esso nasce in opposizione al nazionalismo e alla chiusura, non può giustificarli. Esso è una formula politica debole e contraddittoria perché, realizzandosi, nega il principio su cui si fonda.

Ma ciò significa che è una formula evolutiva, perché la sua contraddittorietà è il motore che le impedisce di cristallizzarsi, che la rende instabile fino a che il cosmopolitismo, che costituisce il suo principio, non sia realizzato nella Federazione mondiale.

Si tratta di un punto importante, perché consente di intravedere i contenuti e i valori che la società europea saprà esprimere, e di capire che il significato culturale della fondazione della Federazione europea sarà ben altrimenti rivoluzionario rispetto a quello della Federazione americana. Essendo obiettivamente qualificata, nel suo aspetto di valore, dal superamento della forma storicamente consolidata dello Stato nazionale, e quindi del principio che giustifica la divisione del mondo in Stati sovrani, essa scatenerà comportamenti sociali orientati verso il valore del cosmopolitismo i quali, vedendosi frustrati – almeno in parte – dalla

realtà della politica europea, costituiranno un fermento permanente di opposizione, un richiamo permanente ai valori, una cattiva coscienza permanente degli uomini politici europei. Questi comportamenti saranno il sale della società europea, e manterranno vivo il significato in termini di valore che la fondazione dello Stato federale europeo avrà obiettivamente avuto per il resto del mondo. Ne consegue che i veicoli del significato storico della Federazione europea non saranno soltanto le classi politiche al potere, ma anche, e soprattutto, le opposizioni, e che, di conseguenza, per valutare l'importanza che essa avrà per il futuro dell'umanità, occorre tenere in conto non soltanto le politiche che i governi europei sapranno fare, ma anche, e soprattutto, le prospettive di valore che le opposizioni, parlamentari ed extra-parlamentari, sapranno far emergere e diffondere¹³.

Tutto ciò significa che, con l'elezione europea, diventa per la prima volta pensabile risolvere la contraddizione di fondo che ha segnato fino ad oggi la storia degli Stati nazionali. Dando inizio al corso federalistico della storia mondiale, essa mette irreversibilmente in crisi il principio che, legittimando l'uso della violenza nei rapporti tra gli Stati, la legittima anche nei rapporti tra gli uomini; quel principio che ha fino ad oggi impedito l'ulteriore avanzamento e la piena realizzazione delle rivoluzioni liberale, democratica e socialista. Con la prospettiva della realizzazione della pace perpetua, fondata sul dominio del diritto, anziché della forza, nei rapporti tra gli Stati, si apre quindi anche quella della realizzazione della democrazia internazionale, cioè della possibilità, non più parziale e illusoria, ma compiuta e reale, per tutti gli uomini di decidere del loro destino¹⁴.

Si noti che la realizzazione del dominio del diritto, e quindi della democrazia, nei rapporti internazionali costituisce anche la sola vera garanzia dell'indipendenza nazionale, intesa come diritto di ogni gruppo nazionale di decidere in piena autonomia dei propri interessi nel rispetto di quelli altrui. Si tratta di un ideale che, come tutte le libertà, può essere realizzato soltanto in presenza di una norma giuridica che tracci il confine tra la sfera di autonomia di ognuno e quella di tutti gli altri. È questo il fonda-

¹³ Cfr. Francesco Rossolillo, *L'Europe pour quoi faire?* in «Le Fédéraliste», XII (1970), n. 1.

¹⁴ Cfr. Mario Albertini, *Le radici storiche e culturali del federalismo europeo*, cit.

mento della definizione dello Stato federale di Wheare¹⁵ come insieme di governi indipendenti e coordinati, la cui indipendenza è appunto garantita dalla coordinazione assicurata dalla costituzione federale.

La prospettiva federalista consente quindi di demistificare il concetto corrente di indipendenza nazionale, che nasconde la realtà delle molteplici limitazioni e dei rigidi condizionamenti che un equilibrio internazionale fondato sulla legge della forza impone alle singole nazioni¹⁶.

Verso una programmazione democratica

Il superamento in prospettiva del principio nazionale significa anche, come abbiamo accennato, il recupero di un'altra fondamentale dimensione morale mortificata dall'idea livellatrice della nazione e dalla realtà burocratica e accentrata dello Stato nazionale: quella comunitaria, cioè quella dei rapporti interpersonali che danno senso e calore alla vita quotidiana. Si tratta della sfera nella quale ognuno può dare il proprio originale contributo al miglioramento della qualità della convivenza. Il naturale quadro materiale di questa dimensione morale è il quartiere, cioè l'ambito nel quale gli uomini vivono la maggior parte della loro vita. Esso è il laboratorio nel quale i problemi della convivenza e le loro soluzioni vengono sperimentati quotidianamente nella loro concretezza, cioè la cellula di base di qualsiasi democrazia reale, il luogo in cui si formano gli orientamenti che in seguito, con il crescere della dimensione dei problemi, devono essere mediati e generalizzati ai livelli superiori della regione, della nazione, della federazione di nazioni¹⁷.

La fase storica che sta per aprirsi sembra dunque portare in sé un elemento di radicale novità rispetto a quella che sta per chiu-

¹⁵ Kenneth C. Wheare, *Federal Government*, London, Oxford University Press, 1ª ed. 1946, a p. 10 dell'edizione Paperback del 1967.

¹⁶ V. il capitolo *Lo Stato federale* in Mario Albertini, *Il federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1979.

¹⁷ Mario Albertini, *Discorso ai giovani federalisti*, in «Il Federalista», XX (1978), n. 2. Sul problema del comunitarismo, v. anche Umberto Serafini, *Adriano Olivetti e le dottrine politiche*, Fondazione Adriano Olivetti, 1962.

dersi: una novità che riguarda la stessa identità degli agenti del processo storico.

La storia dell'Ottocento e della prima parte del Novecento ha avuto come suoi drammi centrali i conflitti tra le classi e quelli tra le nazioni. L'appartenenza di classe e l'appartenenza nazionale erano i due fondamentali elementi costitutivi dell'identità storica dell'uomo europeo. Non bisogna dimenticare che sia la classe che la nazione (quest'ultima invero soltanto prima di divenire uno strumento del potere statale) furono essenziali veicoli di emancipazione contro la servitù della gleba e l'assolutismo monarchico. Ma il loro limite fu che esse emanciparono soltanto sé stesse, e non il singolo individuo, se non per quegli aspetti della sua situazione esistenziale che erano direttamente rilevanti per la sua appartenenza nazionale e di classe. Si trattava, certo, degli aspetti della vita degli uomini dai quali dipendeva ogni ulteriore possibilità di sviluppo della personalità individuale. Rimane però vero che, fino a quando queste due determinazioni mantennero un rilievo storico dominante, la persona umana nella sua irripetibile individualità non poté divenire il vero agente del processo storico, ma fu in esso rappresentata da entità collettive, per le quali ogni individuo contava soltanto in quanto ne faceva parte.

La storia dell'Ottocento e della prima parte del Novecento è stata quindi la storia della liberazione delle classi e – con tutti i limiti che abbiamo visto – delle nazioni. Sotto questo profilo, l'integrazione europea segna una svolta. La crisi dello Stato nazionale – nel trentennio tra l'inizio della prima e la fine della seconda guerra mondiale – è cominciata quando – con l'inserzione a pieno titolo del proletariato nel tessuto della società civile e dei partiti che lo rappresentavano nell'equilibrio politico – la lotta di classe cessò di essere la vicenda cruciale della storia sociale europea, e quindi l'appartenenza di classe la caratterizzazione dell'esistenza individuale che condizionava, insieme all'appartenenza nazionale, tutte le altre.

D'altra parte, oggi, come abbiamo visto, si profila la possibilità del superamento delle nazioni esclusive. Sono caduti quindi – o stanno per cadere – i due schermi che hanno impedito finora all'individuo in quanto tale di diventare attore consapevole del processo storico – di quel processo storico che esso sente ancora come trascendente e sottratto ad ogni possibilità di controllo – e di dare il suo contributo autonomo, al di là di ogni condiziona-

mento esterno – ad una programmazione delle strutture di base della convivenza.

Il senso del corso federalistico della storia mondiale è quindi quello della *liberazione dell'individuo* in quanto tale. E la *programmazione* – intesa nel suo senso più generale, come controllo razionale del corso della storia – è l'attività nella quale la sua liberazione è destinata a realizzarsi¹⁸.

Ciò richiede una radicale trasformazione del modo di fare politica. Si tratta peraltro di una trasformazione matura, e lo si vede da molti segni. Uno dei più eloquenti è la crisi di vitalità, di consenso e di prospettive dei partiti tradizionali e dei sindacati. Si tratta di una crisi che, se per un verso è la conseguenza diretta della crisi dello Stato in Europa occidentale, per l'altro ne è indipendente e riflette il mutamento della natura profonda della dialettica sociale che ha determinato la nascita delle organizzazioni che oggi fanno da tramite tra l'opinione pubblica e gli organi costituzionali dello Stato.

Ciò non significa evidentemente che siano in crisi i valori permanenti della libertà, della democrazia e della giustizia sociale. È in crisi soltanto la loro identificazione – storicamente contingente – con particolari classi sociali. Oggi essi non sono più monopolio di una parte della società ma appartengono ad ogni cittadino in quanto individuo autonomo e responsabile. Ciò pone obiettivamente il problema di una profonda trasformazione delle strutture che organizzano il consenso ed esprimono le volontà dei cittadini. Il corporativismo che inquina la vita politica, economica e sociale in tutti i paesi industrializzati fino quasi a paralizzarla in quelli più deboli come l'Italia, ne è una dimostrazione evidente. Non esiste più una classe universale che, lottando per la propria emancipazione, promuova gli interessi della collettività. Oggi ogni difesa di interessi di categoria non mediata dalla considerazione dell'interesse generale promuove soltanto la disgregazione del tessuto sociale e mina le basi stesse della convivenza.

Il recupero pieno della democrazia come partecipazione consapevole presuppone quindi, in prospettiva, il superamento delle strutture classiste del partito e del sindacato e la restituzione al singolo cittadino della dimensione comunitaria come cellula di base dell'elaborazione da parte degli uomini delle linee concrete

¹⁸ Cfr. Mario Albertini, *Discorso ai giovani federalisti*, cit.

di una programmazione razionale delle strutture della loro convivenza; di un quadro trasparente e controllabile quindi, nel quale i cittadini si impegnino direttamente e senza mediazioni, dando alla collettività il contributo infinitamente differenziato delle loro esperienze personali e delle loro vocazioni individuali; e a partire dal quale la volontà generale possa esprimersi, attraverso strutture rappresentative adeguate, anche ai livelli superiori, fino a consentire di affrontare, nella prospettiva dell'interesse generale, i grandi squilibri esistenti a livello mondiale.

Del resto, l'urgenza di avviare una trasformazione profonda del modo di fare politica, creando le condizioni di possibilità di una programmazione razionale, è rivelata oggi dalla sempre più evidente incapacità delle forze del mercato e degli strumenti tradizionali della politica economica di risolvere i problemi più drammatici della nostra epoca, quali la riconversione industriale, la conservazione delle risorse e delle fonti di energia, gli squilibri territoriali, la degenerazione del tessuto urbano, l'inquinamento. È urgente, per evitare che il mondo si avvii alla catastrofe economica, militare ed ecologica, immaginare nuove strutture che consentano di dare un'espressione più adeguata alla volontà generale¹⁹.

È proprio l'immensa moltiplicazione delle possibilità di scelta individuali, prodotte dall'ininterrotta avanzata del processo di industrializzazione, a rendere necessaria una regolamentazione più consapevole della vita economica e sociale per realizzare la compatibilità tra la libertà di ognuno e la libertà di tutti. Ciò di cui oggi si sente – anche se in termini ancora confusi – l'improrogabile necessità è l'ampliamento della sfera costituzionale, cioè di quella sfera di rapporti che sono sottratti alle vicende mutevoli della lotta per il potere, per fare da quadro di riferimento permanente delle scelte e delle attese degli uomini. Basta pensare a problemi come la conservazione delle risorse o la produzione di fonti alternative di energia per comprendere come la loro soluzione richieda tempi talmente lunghi da rendere impensabile affidarla agli esiti incerti e instabili delle lotte tra le fazioni e dei compromessi tra i gruppi d'interesse.

¹⁹ Mario Albertini, *Discorso ai giovani federalisti*, cit. Per un esame del problema in un'ottica economica, v. anche John Pinder, *Una Comunità federale in un'economia mondiale priva di governo*, in «Il Federalista», XIX (1977), n. 4.

Il quadro generale della programmazione quindi, per assolvere realmente alla sua funzione, deve assumere un rilievo costituzionale in quanto espressione della volontà generale. Ma ciò implica – si badi bene – una riformulazione radicale del contratto sociale. Ora, non dobbiamo nasconderci che l'elezione del Parlamento europeo e gli sviluppi successivi che essa fa intravedere consentono bensì di formulare chiaramente l'esigenza e di individuare le linee più generali di una risposta, ma non certo di indicare i termini definiti della nuova formulazione. Ciò non può essere illuministicamente anticipato all'inizio del processo, ma richiederà un lungo lavoro di riflessione e di sperimentazione che coinvolgerà la società europea nella sua totalità, e nel quale comunque il Parlamento europeo eletto avrà un ruolo insostituibile.

Resta il fatto che il presupposto essenziale di questa così urgente trasformazione del modo di fare politica è il recupero della dimensione comunitaria perché è solo dai rapporti faccia a faccia, nel contatto diretto di ciascuno con i problemi, al di fuori di ogni inquadramento in strutture di potere, che può emergere la volontà generale intesa non già come finzione giuridica, ma come realtà effettiva. E, a sua volta, il superamento dello Stato nazionale è la condizione di questo recupero. Il problema cruciale della fase federalistica della storia mondiale sarà quello di dare un'espressione alla volontà generale anche ai livelli superiori, ai quali la democrazia non potrà che rimanere rappresentativa, cioè di trasferire ai livelli regionale, nazionale, continentale e, in prospettiva, mondiale le indicazioni che emergeranno dal dibattito quotidiano al livello minimo del quartiere.

È il caso, per concludere, di ricordare a questo proposito, per chiarire ulteriormente i termini del problema, il modello delle elezioni «a cascata» elaborato da Albertini. Esso prevede che in un sistema federale, articolato in diversi livelli, le elezioni dei rispettivi organi rappresentativi si svolgano in un ordine di successione inalterabile e in tempi fissi, e che, in particolare, l'elezione degli organi del livello inferiore debba sempre precedere quello degli organi del livello superiore; e che l'intero processo – dall'elezione degli organi del quartiere a quella degli organi della federazione – si svolga in un tempo sufficientemente breve da consentirgli di conservare l'indispensabile continuità.

In questo modo, l'elaborazione dei programmi da parte delle forze che si affronterebbero ad ogni livello, e il dibattito che

avrebbe luogo tra di esse, sarebbero necessariamente l'espressione dello sforzo di operare una sintesi, in una dimensione più vasta, tra le esigenze e le soluzioni emerse dal dibattito elettorale ai livelli inferiori. E ciò garantirebbe che la selezione della classe politica ai livelli più elevati – quella cui spetterebbe la responsabilità di prendere le decisioni concernenti l'intero territorio della federazione – avverrebbe sulla base di un dibattito originato dal confronto delle opinioni nel quadro delle comunità di base ed esprimerebbe quindi nel modo più adeguato la volontà generale²⁰.

Conclusione

Abbiamo ricordato la proposta delle elezioni «a cascata» per far comprendere, con un esempio, come la teoria costituzionale della fase federalistica della storia mondiale sia ancora tutta da fondare ed offra un campo immenso alla fantasia creativa delle generazioni che verranno. Come tutti i grandi eventi della storia dell'emancipazione dell'uomo, la fondazione della Federazione europea non predeterminerà soluzioni ma, allargando la sfera della democrazia, lascerà uno spazio sempre più vasto alle libere scelte, nate dal dibattito e dalla sperimentazione.

La democrazia è una sfida, e funziona soltanto se è raccolta da cittadini responsabili ed esigenti. Le istituzioni non decidono del destino degli uomini ma, se sono buone, danno loro la possibilità di deciderne essi stessi. È importante che gli europei se ne ricordino alla vigilia della prima elezione europea della storia. L'Europa, per riprendere il noto titolo di un libro di Spinelli, non cade dal cielo.

Napoli, Guida, 1979.

²⁰ Si tratta di un modello che, a quanto ci risulta, è stato fino ad oggi presentato soltanto in interventi orali. Il contesto teorico che lo giustifica è comunque definito nel più volte citato *Discorso ai giovani federalisti*.