

DOCUMENTO DI LAVORO

PROVVISORIO - Non citare, non pubblicare

Bozze non corrette

Convegno

"UN PROGRAMMA PER L'EUROPA"

Giornata di studio sulla partecipazione del sistema politico, economico e sociale italiano a quello europeo occidentale.

Roma, 22 novembre 1973

GLI EUROPEISTI: IL MOVIMENTO FEDERALISTA EUROPEO

Il presente documento è una prima stesura provvisoria, intesa a fornire alcuni elementi di base per la discussione al Convegno. Esso non comporta la responsabilità dell'Istituto.

Premessa

Questo documento non vuole essere tanto una breve storia del M.F.E. in Italia quanto un richiamare alla memoria le esperienze federaliste dandone un'interpretazione retrospettiva per definire nella conclusione cosa i gruppi europeisti (M.F.E., C.I.M.E., A.I.C.C.E., ecc.) devono fare oggi per definire un concreto programma per l'Europa che impegni i cittadini, le forze politiche e sindacali, lo Stato, le Comunità e naturalmente in primo luogo sotto il nostro angolo visuale, i federalisti stessi.

M.F.E. e forze politiche: un rapporto difficile sin dall'inizio

Per tutte le forze politiche e sociali italiane l'Europa e la sua unità sono stati un problema tra gli altri più o meno importante che tuttavia salvo in alcuni momenti non le ha mai lacerate all'interno e dal quale non hanno fatto dipendere la loro fortuna politica.

Non è stato così per il Movimento Federalista Europeo, naturalmente. I federalisti, in particolare quelli italiani, hanno individuato nella costruzione europea lo strumento principale ed indispensabile per consentire agli ideali di democrazia, libertà, indipendenza, giustizia sociale, progresso, pace, cultura di avere concrete possibilità di essere perseguiti e realizzati. Ciò ha reso sin dall'inizio precario e difficile il rapporto con le forze politiche che erano organizzate, ricercavano il consenso ed esercitavano il potere nel quadro degli stati nazionali esistenti (e nella fase resistenziale persino presunti). Esse infatti non potevano ammettere che tutto il loro agire fosse sostanzialmente vano perché si svolgeva in un quadro territoriale, la nazione, che rendeva il potere inefficiente. Proprio quel potere per il quale avevano tanto lottato, con il quale i tiranni nazifascisti gettato il mondo nella crisi e nella disperazione ora che era passato nelle mani dei democratici si sarebbe rivelato vano, assolutamente incapace a realizzare i principi che le ideologie ponevano come obiettivo e strumento di consenso politici.

Si sarebbe dovuta operare una troppo netta scissione tra "un'ordinaria amministrazione" che consentisse di rimettere in moto il meccanismo politico economico dei singoli paesi per caricare tutte le esigenze di riforma, di trasformazione sulla costruzione europea, nel solidale destino dei popoli europei proprio mentre la guerra ed i suoi sacrifici avevano esaltato l'esigenza di immediate innovazioni; avevano fatto sorgere legami ideali con le nuove potenze sostanzialmente extraeuropee e nonostante la pesante sconfitta del nazionalismo avevano seminato l'Europa di diffidenze e risentimenti reciproci sì da escludere che qualsiasi paese assumesse una funzione di leadership nel processo di integrazione.

La cultura politica, economica e filosofica inoltre negava, tranne poche eccezioni, ai problemi spaziali una qualsiasi dignità, infatti, la classe, il popolo, il mercato, l'umanità, la nazione erano sempre concepiti come un tutt'uno, nazionalisti od internazionalisti che si fosse anche se per i primi questo si fermava ai sacri confini e tutto il resto era "terzo" mentre per i secondi le varie categorie e classi si estendevano razionalmente all'universo. Il dibattito non era sullo spazio era sul tempo, sulla necessità o meno di storicizzare le "leggi" della società umana. Le differenze spaziali stesse erano viste essenzialmente come differenze temporali, e la polemica ideologica fra i due blocchi era proprio fra chi potesse considerarsi storicamente prima e dopo. Lo spazio non era considerato come parametro utile a valutare le potenzialità di una comunità anche per un rifiuto ideologico, infatti a parte le pressoché ignorate dottrine federaliste, anche se contavano autorevoli esponenti, solo le dottrine imperialiste finalmente decisamente un discredito e liquidazione considerano la dimensione territoriale ed umana come rilevante. Eppure i politici italiani dovevano trovare esempio nel processo di unificazione nazionale, punto di partenza del processo di industrializ-

zazione che doveva sconfiggere definitivamente la struttura feudale ed inserire l'Italia fra i paesi altamente industrializzati dell'Europa mentre il resto del Mediterraneo restava arretrato. L'aspetto nazionale e di indipendenza politica del Risorgimento nascondeva agli occhi italiani la sostanza della nascita di un sufficientemente grande mercato unificato e la coscienza della pesante eredità di dualismo economico, dovuto alla mancanza di una politica di integrazione economica a fianco della unificazione doganale, legislativa e politica dello stivale, rendeva incerto nei nostri politici il giudizio criticamente positivo dell'unificazione sì che ad uno studioso straniero si deve la migliore valutazione dello stesso processo unitario.

Europeismo ed atlantismo

Ecco quindi che per tutte le forze politiche italiane favorevoli o contrarie, l'Europa e la sua unità restava una questione di politica estera, importante sì, ma non tale da toccare la vita quotidiana di ogni cittadino. La stretta associazione che per lunghi anni verrà fatta fra politica europeista ed alleanza atlantica dimostra che l'integrazione europea veniva vista più come una scelta di alleanze che non la creazione di un nuovo stato. Dimostra cioè come il tarlo confederale od Europa delle patrie fosse radicato prima del ritorno al potere di de Gaulle. L'Alleanza atlantica inoltre significava la scelta di campo e quindi restava il punto centrale della politica estera sia per i favorevoli che per i contrari.

Il Manifesto di ventotene e la riforma della società

Totalmente diverso era il giudizio dei federalisti. Se si legge il volume "Problemi della Federazione Europea" pubblicato dal Movimento italiano per la federazione europea nel gennaio 1944, meglio noto come Manifesto di Ventotene, fu infatti redatto nel 1941 da Ernesto Rossi ed Altiero Spinelli con la collaborazione di Eugenio Colorni nel confino dell'isoletta partenopea, troviamo chiara l'analisi della crisi del sistema europeo degli stati nazionali, dell'emergere di nuove potenze continentali della necessità di una unità politica ed economica in forma federale del continente.

La risposta al fallimento del feroce tentativo imperiale hitleriano non poteva essere la semplice restaurazione delle democrazie nazionali più o meno progressiste, inevitabilmente meno che più; doveva essere una sorta di Stati uniti d'Europa.

Per gli autori era chiaro che l'unificazione non era tanto imposta da ragioni di equilibrio fra potenze continentali o semicontinentali, quanto richiesta dalla volontà di superare i settorialismi, i privilegi autarchici, dalla necessità di creare uno spazio economico sufficientemente autonomo sì da poter affrontare un complesso di riforme che abolisse i privilegi, esaltasse le categorie produttive frenando quelle parassitarie sì da favorire il necessario sviluppo economico. Ciò faceva affermare agli autori, che la frontiera fra progressisti e conservatori non sarebbe passata tanto lungo gli spartiacque ideologici, ma fra coloro che volevano la federazione europea e coloro che non la volevano. Perchè i primi avrebbero favorito le forze produttive e contrarie al privilegio, avrebbero creato un potere politico nuovo capace di riformare e dotato di fresca energia fondato su un patto costituzionale scaturito da un momento di forti ideali e gestito da quadri nuovi, egemonizzato dalle stesse forze emergenti, i contrari avrebbero volenti o nolenti favorito i privilegi e le rendite di posizione, avrebbero riconsegnato i rinati stati nazionali ai vecchi capi intermedi che con l'autorità della loro esperienza e l'appoggio degli interessi settoriali tutelati, avrebbero ripreso l'antico cammino come se il conflitto non fosse stato, idealizzando anzi questa restaurazione come ricostruzione.

I principi base dei federalisti

Questa analisi induce i federalisti a formulare alcune ipotesi di lavoro che sotto più varianti resteranno a lungo presenti nella loro dottrina ed azione politica:

- 1) L'Europa deve assumere la forma di uno stato perchè solo con un potere statale è possibile decidere e condurre una politica di riforme sempre che le forze progressiste riescano a gestire, almeno in prevalenza, questo potere.
- 2) La forma di questo stato deve essere federale perchè solo così si salvaguardano le necessarie autonomie e particolarità locali, si evitano pericolosi (per la democrazia) accentramenti di poteri anche in presenza di governi efficaci, e soprattutto perchè la legittimità ed il consenso politico nello stato federale viene direttamente dai cittadini e cioè da coloro che sono in maggioranza portatori degli interessi progressisti, mentre nella forma confederale la legittimità ed il consenso vengono dagli stati nazionali e cioè, dai governi o più concretamente dalle amministrazioni (burocrazia, diplomazia, esercito, gruppi di pressione) quindi da forze intrinsecamente conservatrici;
- 3) L'Europa può e deve essere fatta da chi è il vero interessato, da chi guadagnerà dallo smantellamento delle strutture di potere dello stato nazionale e cioè da popoli e non dalle diplomazie nazionali che si suiciderebbero come tali il giorno che la creassero davvero. Da qui la richiesta di una assemblea eletta quale legislatore costituzionale di una "Costituente";
- 4) L'Europa deve essere fatta subito e subito politica perchè il tempo non lavora a favore, ma piuttosto contro, consolidando sempre nuovi interessi ed internazionali attorno allo status quo al suo mantenimento. Inoltre il numero di coloro che sono in grado di reagire rischia più di diminuire che di aumentare data la forza dell'assuefazione. Si deve cogliere quindi ogni occasione buona per arrivare al salto di qualità, al reale trasferimento di una quota di sovranità al nucleo federale europeo, affidando poi a questo di risolvere con gradualità i problemi pratici dell'integrazione dopo che l'obiettivo politico fosse acquisito.
- 5) I federalisti hanno un compito di movimento e non di partito, infatti, forze progressiste esistono in ogni campo ideologico ed in ogni gruppo sociale. Essi devono mostrare ai partiti che solo in Europa potranno seriamente battersi per realizzare i loro ideali.

E' quindi compito dei federalisti di farsi catalizzatori di questi interessi e stringerli in un patto costituzionale.

La certezza quasi illuminista che un discorso razionale si imponga per la sua evidenza ha fatto sì che i federalisti abbiano a lungo mantenuto questa strategia.

Ecco quindi che gli interlocutori dei federalisti dovrebbero essere più le forze politiche che le cancellerie; per le ragioni che abbiamo viste i partiti accetteranno l'obiettivo europeo, si dichiareranno anche favorevoli ad istituzioni federali, ma non potranno accogliere la priorità che il M.F.E. rivendica per l'Europa politica.

Ecco quindi che i federalisti cercheranno un dialogo diretto con i cittadini per mobilitarli pur non fornendo loro un programma politico completo. Senza quindi poter prendere di egemonizzarli politicamente in permanenza.

Questa rigidità sui principi, questa sostanziale sfiducia nei confronti del potere nazionale, fanno sì che il M.F.E. più che come gruppo di pressione, espressione di precisi interessi costituiti, sia un gruppo di opinione egemonizzato da intellettuali, docenti e studenti, che si prodigano a diffondere presso i cittadini l'idea europea e a sperare in un accidente storico: principe illuminato

o situazione che renda finalmente permeabile il mondo politico ed i cittadini alla soluzione della ragione: L'Europa che essi si sforzano di mantenere suadente.

Il M.F.E. da Spinelli ad Albertini

Se queste sono le idee centrali che guidano il Movimento Federalista Europeo la sua condotta e la sua reale capacità di incidere sulla politica italiana e sulla stessa popolazione e quindi la sua stessa consistenza numerica e di mezzi dipendono dalle circostanze più che dalle personalità alla sua guida. Due soli leaders del resto lo caratterizzano in modo emblematico Altiero Spinelli ed Mario Albertini.

Il M.F.E. di Spinelli va dalla fondazione il 27 agosto 1943 al 1960 circa, quando il M.F.E. in Italia si rifiuta di riesaminare il suo giudizio critico sulle Comunità e la leadership passa ad Albertini che in nome dell'ortodossia rivendica una linea di stretta autonomia federalista fondando e dirigendo una corrente di tale denominazione. Oggi sussiste una certa concordanza tra i due leaders.

Il M.F.E. di Spinelli ebbe sempre la preoccupazione di incidere direttamente sulla realtà politica popolare e governativa anche se con una critica serrata non a caso trasferì e mantenne il suo centro di azione a Roma; quello di Albertini dapprima rifiutò qualsiasi contatto con la classe politica per limitarsi ad una elaborazione culturale ed ad una sensibilizzazione dei cittadini a vocazione europea poi prese un contatto saltuario delegando in buona parte al C.I.M.E. il compito di tenere i rapporti con gli ambienti politici; il suo centro di azione si spostò quindi naturalmente nell'Italia lotaringica e la sede della segreteria si trasferì a Milano.

Il M.F.E. nella Resistenza e nel dopoguerra

La prima fase dell'azione federalista è quella della resistenza, quando si cercano i collegamenti con altri fautori dell'Europa negli altri paesi e si opera perchè le forze politiche e le stesse potenze vincitrici non ricostruiscono gli stati nazionali distrutti, ma direttamente l'Europa. Le potenze vincitrici sottoscriveranno l'accordo di Yalta i partiti si limiteranno ad includere l'Europa nei loro programmi e l'articolo 11 nella costituzione.

Quando il Piano Marshall diede il nuovo spazio alla speranza di una costruzione europea, il M.F.E. si affrettò a fare pressione perchè l'occasione non venisse perduta, perchè si dessero alle istituzioni, che si creavano per utilizzare i fondi americani, reali poteri di costruire l'economia europea sulle ceneri di quelle nazionali.

Tutto quello che nacque fu l'O.E.C.E. poi trasformata in O.C.S.E. e cioè un confronto sistematico delle economie, una prima liberalizzazione degli scambi e sul piano più politico si ebbe il Consiglio d'Europa rapidamente ritiratosi a gestire una cooperazione culturale intergovernativa ed a definire una carta europea dei diritti dell'uomo.

Il Consiglio d'Europa era pur stato il frutto migliore dell'europeismo moderato, dal congresso dell'Aja di fondazione del Movimento Europeo allora rappresentato a livello nazionale dai singoli movimenti federalisti.

Federalisti e funzionalisti

Ormai agli inizi degli anni 50 il gioco si era ripetuto più volte: i governi si accingevano a grandi imprese poi ripiegavano su insufficienti soluzioni intergovernative senza compiere il necessario salto politico e senza mettere insieme nessun settore vitale dell'economia e della politica nazionale. Allora

buona parte a limitare la portata delle imprese europee ebbe la Gran Bretagna, seguita dall'Europa settentrionale, da qui la necessità di rinunciare all'unità di tutta l'Europa unificabile (quella occidentale), ma di cominciare con un primo nucleo duro per poi attrarre gli altri (da queste convinzioni, nascerà la c.d. "Piccola Europa").

Questa mancata presenza inglese testimonia la crisi del federalismo anglosassone che pur aveva dato tanti frutti intellettuali, federalismo che ri prenderà solo con la battaglia per l'ingresso nel mercato comune.

Di fronte agli ostacoli manifestatisi due strategie si delineano ne gli ambienti europeisti, quella federalista e quella funzionalista.

I federalisti pensano di dover approfittare di uno dei brevi momenti che la storia offre di sensibilità europea dei governi per forzare loro la mano tramite una pressione popolare ed ottenere la convocazione di una costituente europea, cioè il passaggio della legittimità ad una fonte nuova di potere e di diritto comune. La grande campagna del 1950, di firma e di presentazione della petizione federalista, segnò il culmine di mobilitazione popolare ed in particolare dei quadri intellettuali e politicamente impegnati a favore dell'Europa. In Italia si vedono quegli anni sul podio degli oratori federalisti, uomini come Rossi, Parri, Calamandrei, Salvemini, Silone ed altri non minori; lo stesso Einaudi pur eletto Presidente della Repubblica non cessa di appoggiare apertamente la campagna federalista.

Tuttavia la collaborazione più feconda anche se non priva di travaglio si stabilì con De Gasperi.

I federalisti ottengono che lo statista trentino faccia propria la politica di unità europea quale unica via per ridare al Paese dignità ed un ruolo nel quadro internazionale e che questa unità sia concepita in forma federale.

Essi possono quindi svolgere insieme il compito di consiglieri ascoltati di coscienza critica e di diffusori nei quadri intellettuali e politici e nella base dei partiti governativi dell'idea e delle dottrine europee. Il ruolo di consigliere viene svolto essenzialmente dallo stesso Spinelli, quello di coscienza critica dal periodico Europa federata ed infine quello di formazione e diffusione dell'idea europea dai seminari e dagli opuscoli del M.F.E. Per questi brevi, ma intensi corsi di formazione politica europea, passano tutti i giovani quadri dei partiti della maggioranza, partiti allora in formazione nella loro complessa struttura. Scorrendo le liste degli iscritti ancora disponibili molti sono i nomi dei futuri ministri dai Russo ai Malfatti. Non a caso l'opposizione democristiana a De Gasperi assumerà un'atteggiamento antieuropéo, filo mediterraneo, parlativo e vagamente terzafascista.

Senza dubbio il rapporto con De Gasperi aumentò il carattere atlantico dell'europeismo, ponendo in difficoltà e freddando gli entusiasmi degli esponenti dell'opposizione radical-democratica al quadripartito centrista anche se i federalisti ortodossi non cessavano di affermare che fine non secondario dell'Unità europea era quello di far sì che l'"America da amica generosa, non di venisse per la nostra insipienza (nel non far l'Europa) padrona".

E' ora però necessario fare un passo indietro per riprendere il filo ne funzionalista che fa capo a J. Monnet e che trovò il suo alfiere politico in R. Schumann.

Monnet deve anch'egli superare l'ostacolo del rifiuto degli stati a delegare sovranità ad organi politici europei, ma non decide di "forzare" sebbene di aggirare l'ostacolo di acquisire dei fatti che pur non rappresentando la cessione di sovranità, tipica delle strutture federali siano in grado di for

zare gradualmente ed intrinsecamente verso questa cessione. Egli scarta innanzi tutto gli stati più ostili per partire dai più disposti, infatti il piano carbosiderurgico di R. Schumann prevede solo la necessaria adesione della Francia e della Germania essendo il pool proposto aperto a tutti i paesi europeo occidentali. Il rifiuto inglese consente così di scartare il Regno Unito senza fargli eccessivo torto e di identificare la piccola Europa.

La C.E.C.A.

L'integrazione di Monnet rinuncia all'unità politica per partire da una parziale cooperazione economica cooperazione che si svolge sulla base di un trattato sottoscritto dalle parti, vera e propria legge europea del settore interessato, vincolante sia per gli stati che per i soggetti economici privati del settore.

L'esecuzione e la gestione di questo trattato-legge era demandata ad un organo ad hoc: l'Alta Autorità che rappresentava l'interesse europeo nel mantenimento del patto dal quale derivava il proprio potere detto sopranazionale in quanto le decisioni dell'A.A. erano direttamente esecutive senza atti di ricezione singoli nel diritto interno come consueto nel diritto internazionale. Il solo potere e non trascurabile potere che l'Alta Autorità non deteneva, era quello di adattare il trattato legge a mutate circostanze od a mutate volontà politiche del popolo europeo.

La comunità carbosiderurgica (C.E.C.A.) ebbe inizialmente un notevole successo tanto che si pensò di affiancarne ad essa altre per singoli settori economici senza per questo creare un'unica direzione anche meramente tecnocratica dell'economia europea.

La C.E.D.

Ben presto però le esigenze internazionali riportarono in luce il primato della politica ed il progetto che prese il sopravvento, quello della C.E.D., affrontava sia il problema della difesa sia quello dell'istituzione di una vera e propria comunità politica.

Per opera dei federalisti, italiani in particolare, fu incluso nel trattato C.E.D. il principio che entro sei mesi dalla entrata in vigore del trattato sarebbe stata convocata un'assemblea costituente elettiva per stendere lo statuto di una comunità politica. Alla stessa assemblea consultiva della C.E.C.A. opportunamente integrata e trasformata, sotto la presidenza di Spaak in Assemblea ad hoc, fu affidato il compito di commissione redigente per la futura costituente, si da accelerare i tempi.

L'ora dell'Europa sembrava giunta, con fervore i federalisti chiedevano di stringere i tempi, controllavano il mantenimento degli impegni e preparavano l'opinione pubblica ad una consultazione europea.

Il voto negativo della Camera francese alla ratifica del trattato fece cadere nel nulla tutte le speranze e vanificò gli sforzi.

La crisi dei federalisti

I movimenti federalisti entrarono in profonda crisi con scissioni, con una caduta degli iscritti e influenza politica di una corrente essenzialmente francese che nei tempi più recenti si è avvicinata alle posizioni gaulliste, teorizzò il rifiuto della costituente in quanto ad ogni livello il consenso della base dovrebbe essere portato dai rappresentanti delle comunità immediatamente inferiori e non dai cittadini la cui partecipazione diretta si giustificherebbe solo al livello inferiore.

Altri, ed in particolare i federalisti tedeschi ed olandesi fecero proprie le dottrine funzionaliste ed operarono per una ripresa delle comunità economiche. Essi daranno vita all'A.E.F. (azione europea federalista) che con la nascita della C.E.E. e dell'Euratom assumerà il ruolo di fiancheggiatrice delle Comunità ed in particolare della Commissione. Questa corrente diverrà egemone nel Movimento Europeo tanto che in Italia più che dal piccolo nucleo A.E.F. di Orsello sarà rappresentata dal C.I.M.E. e dalla Associazione Europea degli Insegnanti (A.E.D.E.).

Anche il M.F.E. e l'U.E.F. egemonizzati da Spinelli abbandoneranno la linea del gruppo di pressione che chiede al governo ed ai partiti che lo sostengono una linea di politica europea federalista per cercare una propria forza popolare che consentisse di forzare. Possiamo proprio dire che sulla linea federalista dei tempi degasperiani non era restato praticamente nessuno.

La rottura coi partiti e le Comunità

In Italia in particolare, per la sconfitta prima e la morte poi di De Gasperi, era venuto meno il rapporto di fiducia che legava Spinelli ad uno statista disposto a seguire una linea di avanguardia fra i Sei. Ormai l'Italia si avvia ad un ventennio di mediazioni spesso non richieste e per un movimento ed un leader lucidamente intransigente non c'è più spazio di consigliere.

Mentre gli altri gruppi federalisti si rallegrano della nascita della C.E.E. e dell'Euratom e salutano le due nuove Comunità come la prima tappa di un processo federale il M.F.E. rifiuta nettamente l'ipotesi funzionalista, nega che il Mercato comune senza unità politica possa conseguire i suoi fini ed in particolare irride alla speranza che automaticamente dalle comunità economiche nasca senza dolore l'unità politica come un frutto necessario. Anzi le Comunità rischiano di avere una funzione negativa perché illudendo i cittadini che l'Europa è in cammino diminuiranno la spinta federalista popolare. Esse devono essere mascherate, del resto il loro livello soprannazionale non raggiunge nemmeno quello della C.E.C.A.

Da qui una critica dura alle Comunità, critica che, se pur sostanzialmente esatta alla prova dei fatti, fu espressa con tale asprezza da determinare nei partiti europeisti non una riflessione critica, ma una semplice rottura dei rapporti con i federalisti e la creazione anche in Italia del contraltare del Movimento Europeo e nei federalisti una sordità aprioristica di fronte alla realtà Comunitaria.

Questo rigore portò all'isolamento dello stesso Spinelli quando pochi anni dopo propose un riesame critico della realtà comunitaria e fa tuttora gridare al tradimento alcune per intelligenti vestali dell'ortodossia federalista ora che anche Albertini e la maggioranza del M.F.E. concepiscono la loro azione partendo dalla realtà comunitaria anche se per trasformarla e superarla.

Nella seconda metà degli anni '50

I federalisti avevano capito due cose:

- a) nel 1957 i partiti od erano di opposizione e contrari all'Europa estremi sostenitori della dimensione nazionale o erano della maggioranza e di un europeismo passivo, senza più nessuna reale volontà di condurre la battaglia federalista;
- b) i partiti del vecchio centrismo non potevano uscire da un disegno sostanzialmente conservatore a livello nazionale ed avevano subordinato il loro europeismo all'atlantismo svuotandolo di ogni potenzialità innovativa.

Nal Congresso di Bolzano dell'autunno 1957 il M.F.E. rompe con i par

titi dopo una durissima battaglia congressuale.

Il congresso del Popolo Europeo

Nel 1958 il M.F.E. si lancia nella campagna per il Congresso del Popolo Europeo nel tentativo di riunire attorno a sè tutti i cittadini che vogliono l'Europa perchè interessa loro e che vogliono contare in quest'Europa perchè risponda alle loro richieste.

L'idea del Congresso del Popolo Europeo è ripresa largamente dall'esperienza gandiana in India, essa conta sulla permanente mobilitazione delle masse e sulla convocazione di sempre più ampie assisi di delegati popolari, esigenti per sè un reale potere; si che quando la crisi prevista della integrazione economica porrà il problema politico, l'assemblea costituente sia politicamente già pronta e con un proprio consenso popolare e non possa più essere scartata con una manovra di corridoio come ai tempi della C.E.D.

Questa volta i federalisti non si limitano a richieste istituzionali, ma riprendendo il filone di Ventotene sottopongono alla attenzione dei cittadini "cahiers de doléances" che rappresentino le richieste precise degli europei sulle principali riforme che l'Europa deve portare come risultato della sua costruzione in stato federale.

Nonostante l'adesione di centinaia di migliaia di cittadini l'esperienza del C.P.E. rapidamente si esaurisce per una serie di motivi.

Questi ci paiono i principali:

- a) il M.F.E. non ha struttura, dimensioni umane e finanziarie per sostenere una mobilitazione permanente;
- b) il M.F.E. non riesce a portare l'iniziativa veramente in tutt'Europa, essa resta infatti prevalentemente italiana nonostante alcune eccezioni;
- c) la crisi dei partiti governativi si risolve diversamente nei vari paesi, ad es. in Italia con il centro sinistra in Francia con l'avvento di De Gaulle;
- d) l'adesione dei cittadini resta generica ed il sostanziale trasformismo dei partiti governativi che appoggiano verbalmente un'operazione nata in polemica contro di loro, appoggio che i federalisti non osarono respingere, smorzò il carattere di rottura dell'iniziativa;
- e) i progetti contenuti nei "cahiers de doléances", pur pregevoli, non superarono il livello delle tesi del radicalismo illuminato e non seppero raccogliere attorno a se un proprio gruppo sociale;
- f) l'avvio della C.E.E. si presentò così positivo e senza eccessivi ostacoli da sembrare smentire le pessimistiche previsioni federaliste che furono giudicate dai più settarie e dogmatiche.

La fase filocomunitaria

Il successo dell'avvio dell'unione doganale fa bussare il Regno Unito alle porte della comunità e convince i più che ormai qualsiasi iniziativa europea sta non potrà prescindere dal quadro comunitario. Si tratta quindi di forzare perchè le Comunità e la C.E.E. in particolare compiano un salto politico. Spinelli è il primo fra i federalisti intransigenti a compiere questa revisione, ma anche gli altri ben presto seguiranno anche se con linee diverse. Spinelli appoggia Halstein nel tentativo di dare alla Comunità un bilancio federale ed opera in Italia perchè il P.S.I. accetti a fondo la costruzione europea e vi porti un contributo positivo. Albertini mantiene vivo nel M.F.E. un dibattito culturale, avverte che il centro sinistra non potrà portare a fondo le ventilate riforme nell'angusto quadro nazionale, ma per entrambi una reale azione in Italia ed in Europa è impos-

sibile; l'Europa non si fa senza la Francia e all'Eliseo imperversa De Gaulle che ha solennemente giurato di impedire ogni sviluppo istituzionale sopranazionale delle Comunità.

Bisogna attendere che il Generale abbandoni l'Eliseo e che le scadenze che si preparano (scadenza ventennale dell'Alleanza Atlantica e fine del periodo transitorio della C.E.E.) obblighino i governi a riprendere la costruzione europea superando la mera unione doganale ed i veti francesi.

Le acque in Europa cominciano a muoversi con la seconda domanda inglese di ammissione alla C.E.E. Se, infatti, i cinque avevano tutto sommato accettato di buon grado l'opposizione francese agli sviluppi della C.E.E. ed in particolare a quelli istituzionali, essi non potevano passivamente subire un secondo veto all'ingresso del Regno Unito. Bisogna forzare la mano al Generale, cercare al limite rilanci di altre istituzioni europee ove il veto sia possibile (U.E.O. ad es.), chiarire la posizione inglese in senso nettamente europeo sì che l'accusa di una Gran Bretagna non pronta non sia più credibile.

In questa azione si distinse in particolare Spinelli divenuto, seppur informalmente, il consigliere del nuovo ministro degli esteri Pietro Nenni ed il massimo risultato fu il comunitato congiunto italo-inglese in occasione della visita di Stato di Saragat a Londra.

Nel frattempo il funzionalismo era entrato profondamente in crisi anche nel suo tempo; la Commissione di Bruxelles. Era quindi possibile che gli Eurocrati cercassero maggiori contatti con movimenti politici, sindacali e con gli stessi partiti; dopo un lustro non siamo andati molto in là sia per colpa dei Commissari sia per colpa dei Partiti, ma questo ha consentito ai federalisti del M.F.E. a quelli dell'U.E.F. e del Movimento Europeo di ritrovare una unità d'azione favorita in larga parte dall'opera del Consiglio dei Comuni d'Europa ed in particolare della sua sezione italiana l'A.I.C.C.E.

Su quali basi e su quali principi è stata trovata questa unità d'azione? Sinteticamente li possiamo elencare così:

- a) Il quadro comunitario è sì ancora debole ed insufficiente per garantire l'irreversibilità della costruzione europea e di un potere statale europeo, ma il quadro interno e mondiale fanno sì che ogni giorno questa mancanza della Europa sia sentita come una contraddizione. Ciò tiene le forze politiche e sociali, ed i partiti in particolare, sul terreno europeo anzi ci porta anche coloro che vi erano contrari.
- b) Il sistema istituzionale comunitario copre ormai settori ampissimi della politica economica e sociale sottraendo poteri ai parlamenti nazionali ove tutti i partiti sono rappresentati senza che questi siano trasferiti ad un organo europeo analogo. Sorge pertanto un obiettivo interesse dei partiti, in particolare quelli non sempre governativi, a rafforzare il ruolo del P.E.
- c) L'integrazione doganale spinge per quella monetaria ed economica quindi il trattato di Roma deve essere ampliato e revisionato; se questa revisione sarà opera delle cancellerie aumenterà il potere delle burocrazie, nazionali e forse anche comunitarie, ma limiterà pesantemente la libertà di direzione politica dei partiti, quindi le forze politiche dovranno richiedere di gestire questo trasferimento di poteri che sarebbe illusorio e reazionario respingere.
I federalisti devono quindi premere perchè i partiti gestiscano la cosa a livello di Parlamento europeo e non con una puntigliosa salvaguardia dei poteri dei Parlamenti nazionali in quanto ciò significherebbe la paralisi della Costruzione comunitaria e la chiusura dei partiti nel quadro nazionale mentre le altre forze, compresi i corpi intermedi, divengono europei.
- d) La crisi del sistema atlantico imporrà a breve termine il rilancio dell'unità politica che non si potrà avere che in due forme; o accettando l'Europa

delle Patrie e cioè l'egemonia sostanziale o di un paese o di un direttorio, o con la creazione di forze politiche europee che lottino per il potere europeo (e questa in sostanza è la federazione perchè non vi è potere europeo senza uno stato europeo che date le forti diversità nazionali non potrà non avere forma federale.

- e) Da quanto prima detto i federalisti deducono che ora i partiti possono essere interessati al potere europeo devono però essere costretti a darsi essi stessi una organizzazione comunitaria. Le elezioni dirette del Parlamento sono lo strumento per costringerli ad organizzarsi sul piano comunitario e per confrontare le forze dei vari raggruppamenti ideologici. Un Parlamento eletto non potrà non rivendicare più poteri ed in particolare non potrà non gestire il potere costituente (è sempre vivo nei federalisti il ricordo della Assemblée ad hoc). Infatti i partiti come i cittadini non hanno niente da perdere da un trasferimento di poteri da livello nazionale a livello comunitario purchè operino una non facile semplificazione, secondo le principali correnti del pensiero, dei loro distinguo ideologici.
- f) I federalisti ritengono che in particolare siano interessati ad una evoluzione federale i partiti più popolari infatti l'Europa delle patrie o quella comunitaria attuate sono e saranno in mano alle burocrazie ed ai corpi intermedi e cioè fortemente conservatrici; quella federale basata sul suffragio universale sarebbe guidata dalle forze a larga base popolare con una corretta alternanza di potere fra conservatori e socialisti, da qui le varie idee di "fronte democratico europeo" o di controvertici.
- g) Tuttavia la Francia si oppone alle elezioni, molti governi sono titubanti; come superare l'ostacolo? In Italia l'occasione sembra fornita dalla questione dei comunisti che chiedono di entrare nella delegazione del Parlamento Europeo mentre la DC si oppone. I federalisti propongono che la delegazione venga eletta a suffragio universale pur se l'elettorato passivo, per rispettare i trattati non potrà che essere riservato ai soli parlamentari nazionali. Per evitare che la iniziativa di elezioni unilaterali sia di parte e per dotarla di un autorevolezza maggiore i federalisti sfruttano il principio dell'iniziativa popolare e nonostante le onerose procedure ordinarie, necessarie prima che la legge di attuazione del dettato costituzionale le semplificasse, in breve tempo raccolgono ben più delle 50.000 firme di elettori debitamente autenticate e corredate del certificato elettorale. Con l'appoggio del M.E. e dell'A.I.C.C.E. il disegno di legge viene presentato al Senato l'11 giugno 1969. Subito dopo i federalisti iniziano una nuova campagna popolare per appoggiare l'approvazione, ma a tutt'oggi il suo iter continua stentato ed incerto.
- h) A livello europeo i federalisti insistono per fiancheggiare il progetto italiano, per presentarne degli analoghi negli altri Stati comunitari e vi riescono quasi ovunque. A Parigi decidono di lanciare una più vasta campagna per l'elezione generalizzata ed uniforme del Parlamento Europeo ed affinché i poteri di questo siano ampliati.

L'elezione del Parlamento europeo

Quest'ultima campagna è nota fra i federalisti stessi come "piano Spinelli" essa è perseguita con costanza, ma con molta minor decisione forse anche per le delusioni provate nella campagna per le elezioni unilaterali; in effetti da troppo tempo il M.F.E. non conosce un successo, nemmeno tattico, ed i cittadini stessi ai quali fanno ricorso per dimostrare il consenso dell'opinione pubblica alle loro iniziative sono ormai scettici e non credono di poter ottenere risultati con metodi civili di pressione quando ripetutamente hanno firmato per l'Europa e non hanno visto nessun risultato; quando ad esempio nemmeno i turbolenti movimenti universitari hanno ottenuto provvedimenti richiesti e progettati da tempo per gli studi superiori.

La crisi politica travolge anche e forse più gli oppositori che si

rifiutano al sistema generalizzato del sottogoverno.

Che l'occasione della domanda comunista di ammissione al P.E. fosse strumentale è dimostrato dal fatto che, risolto in senso positivo l'ingresso del P.C.I., il M.F.E. ed il C.I.M.E. fiancheggiati dall'A.I.C.C.E. imperterriti continuano a chiedere le elezioni unilaterali italiane quale primo passo per le elezioni generali.

Perchè in più di quattro anni queste tre associazioni, nonostante i continui e talvolta organici contatti con i partiti e con esponenti dei partiti dell' arco costituzionale e con l'appoggio di numerosi enti locali, regioni incluse, non sono riuscite a far passare alle Camere il progetto di elezione popolare ?

Non sono neanche riuscite a farsi dire di no. Ministri e Presidenti del Consiglio si sono detti concordi ma il progetto, il cui relatore è il capo gruppo DC al Senato, resta sempre tale.

La realtà è che una serie di ragioni e di atteggiamenti vi si oppongono nonostante tutti gli argomenti a favore. Da parte comunitaria evidentemente nessun appoggio vi può venire dal Consiglio e dal Coreper che si oppongono alle elezioni generalizzate e che evidentemente non desiderano che si forzi loro la mano. Anche la Commissione non si è realmente interessata al progetto sia perchè scavalca il Consiglio, sia perchè essendo unilaterale le appare poco comunitario, inoltre per la Commissione è opportuno che gli europeisti appoggino i progetti della stessa, ma è inconcepibile caldeggiare iniziative esterne così nettamente politiche. La mentalità tecnocratica non è smessa. Inoltre a Bruxelles si caldeggiavano più i poteri che l'elezione diretta del Parlamento europeo.

Lo stesso Parlamento ed in particolare la delegazione italiana non apprezzano un progetto che se attuato squilibrerebbe la sua composizione con deputati in parte ad elezione di primo ed in parte di secondo grado; e comunque muterebbe l'attuale composizione umana.

Il Governo italiano sempre volto a mediare le posizioni altrui non può seriamente voler assumere una posizione di rottura e di pressione quando per molti versi chiede esenzioni e deroghe alla disciplina comunitaria la sua sembrerebbe una comoda fuga in avanti attirandosi così i rigori degli altri partners.

I partiti sono del tutto alieni dal voler affrontare una prova elettorale sempre onerosa, anche se congiunta ad altre, su un tema che li vede genericamente assenzienti, ma non sufficientemente diversificati sì da giustificare un voto all'uno piuttosto che all'altro. Una campagna elettorale per un potere pressochè inesistente tutto da costruire si può giustificare solo con una tensione ideale ed un fervore di innovazione che i partiti non sembrano oggi possedere. E' necessaria una volontà di tipo rivoluzionario di fondazione di un nuovo ordine politico e costituzionale. Oggi tutto ciò non esiste in Europa ed in Italia in particolare. Inoltre è certo che questa tensione ideale non può sprigionarsi per elezioni unilaterali senza immediata corrispondenza europea.

Bisognerebbe concepire l'approvazione della legge relativa come un forte mezzo di pressione italiana per ottenere le elezioni generali europee prima della sua prima applicazione e a queste connettere logicamente l'aumento dei poteri del Parlamento europeo. Questo disegno strategico non esiste né presso i partiti né presso i governi. Di più esso non è con vigore nemmeno portato avanti con forza dai movimenti federalisti ed europeisti, perchè?

Un programma per i federalisti

Concludendo questa nostra memoria dobbiamo rilevare alcune carenze ed indicare le prospettive dei gruppi federalisti.

Il M.F.E. ormai privo completamente di fondi sia pubblici, sia comunitari, sia degli ambienti industriali, è costituito da un ristretto gruppo di intellettuali e di giovani che affrontano e dibattono i problemi dell'Europa essenzialmente a livello teorico e nel senso migliore del termine dilettantesco, cioè senza quella continuità di chi vive di politica; non possono né organizzare vaste campagne di proselitismo e pubblicità, né svolgere quel ruolo sistematico di preparazione europea dei nuovi quadri politici che svolgeva il M.F.E. degasperiano, né documentarsi continuamente giorno per giorno della realtà comunitaria elaborando su tutta la propria risposta, né svolgere appieno l'opera di "lobby" che preme per la realizzazione delle proprie finalità dato che non è in grado di darsi in Italia neanche un dirigente od un funzionario a tempo pieno.

La sua attività non può che ridursi ad un dibattito culturale interno che talvolta si apre ad un confronto con le forze politiche ed alla pressione per un punto da esso ritenuto particolarmente qualificante.

Non a caso i federalisti si definiscono, ricordiamolo, non un gruppo di pressione, ma un gruppo di opinione. La composizione sociale del M.F.E. esclude del resto che esso rappresenti un gruppo latore di un interesse sociale specifico. Col M.F.E. si devono fare i conti come con un'importante rivista, è un centro di elaborazione diffusione culturale e resterà tale a meno che il quadro non cambi.

Tra il gruppo di opinione ed il gruppo di pressione si trova la A.I.C.C.E. (Associazione italiana del Consiglio dei Comuni d'Europa) che raggruppa numerosissimi enti locali italiani dai Comuni alle Regioni. Come gruppo di opinione fiancheggia ampiamente i federalisti partendo dalla visione olivetiana e possiede più o meno la stessa loro modesta efficienza e lo stesso fermo rigore morale, come gruppo di pressione cerca di tutelare il ruolo comunitario degli enti locali si da stabilire un'alleanza tra questi e le Comunità mentre lo Stato cerca di giocare le Comunità nella sua politica di controllo degli enti locali.

Una analisi molto più lunga meriterebbe il C.I.M.E. (Consiglio Italiano del Movimento Europeo), ma ormai lo spazio non ce lo consente. Basti dire che la struttura del C.I.M.E. è incentrata sulla rappresentanza nel suo seno dei partiti dal PLI al PSI, dei sindacati CISL, UIL dalle ACLI e dalla FIUL e, dalle organizzazioni federaliste A.E.D.E., A.I.C.C.E. e M.F.E.

Senza dubbio l'attuale assenza del PCI e della CGIL, ora pro-europei, pone al C.I.M.E. dei problemi che non possono essere risolti dall'apertura accorta del suo presidente. Il C.I.M.E. si è rivitalizzato sotto la presidenza Petrilli, ma non ha raggiunto un livello di efficacia soddisfacente e ciò non per limiti di coloro che vi operano, ma per non aver definito chiaramente il proprio compito e quello delle organizzazioni aderenti nella attuale fase. Il C.I.M.E. dovrebbe svolgere i seguenti ruoli:

- a) luogo di confronto fra le tesi europee dei vari organismi aderenti ed in particolare partiti e sindacati da una parte, movimenti e centri studi europeiisti dall'altra;
- b) luogo di definizione di una strategia comune a tutti gli aderenti di costruzione europea, cioè luogo di dibattito e trattativa per concordare un patto costituzionale europeo e la strategia per realizzarlo. Questa strategia costituente dovrebbe essere "la politica" del C.I.M.E. ed impegnare a fondo le forze politiche aderenti. Questo accordo costituzionale europeo fra le varie

forze si impone se vogliamo che esso raccolga il vasto consenso popolare necessario a forzare il Governo a perseguirlo, ed a ratificarlo, a risultato raggiunto. Il C.I.M.E. dovrebbe svolgere un ruolo sotto certi aspetti simile al C.L.N. Naturalmente in questo patto costituzionale sarebbero compresi non solo nuovi trattati, ma tutti quegli atti capaci di far procedere la costruzione Comunitaria.

- c) Il C.I.M.E. non dovrebbe invece ricercare una posizione comune fra le forze aderenti sulla gestione della comunità, anzi dovrebbe aiutare ognuna di esse a diversificarsi sì da poter poi con varietà di temi affrontare l'auspicata competizione elettorale sulla base di elementi distintivi. Per far ciò il C.I.M.E. dovrebbe promuovere dibattiti e studi problematici sulle politiche comunitarie sì da fornire ai quadri politici quella documentazione e quelle tematiche che le strutture dei partiti e dei sindacati stessi non sono in grado di fornire con sufficiente chiarezza.
- d) Il C.I.M.E. infine dovrebbe riprendere con la cooperazione delle associazioni federaliste quella campagna di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e di formazione dei quadri dirigenti politici caratteristica dell'epoca degasperiana e che un rilancio della politica europea italiana e la prospettiva elettorale richiedono.

Perché questa strategia sia possibile non basta al C.I.M.E. un presidente prestigioso è necessaria una stretta cooperazione degli altri gruppi federalisti, ma in particolare è necessaria una presenza impegnata nel suo seno delle forze politiche e sindacali che vi devono inviare i loro dirigenti sì da essere vincolati dagli accordi eventualmente sottoscritti nell'ambito del C.I.M.E. e non solo i militanti pro-europei di ogni singola forza aderente.

A questa strategia di fondo di luogo di elaborazione ed azione per un patto costituzionale europeo il Movimento Europeo dovrebbe condizionare la sua struttura e la sua composizione.

Quanto detto ci fa ritenere che i federalisti o come più comunemente, ma meno precisamente si dice, gli europeisti hanno ancora un ruolo da giocare in un programma per l'Europa.

J.D.C.

ISI	ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° Inv. 10261	
09 MAG. 1991	
BIBLIOTECA	